











«Territoires d'accueil et services à la population»

Comment les territoires peuvent-ils développer l'accès à des services de qualité pour leurs habitants ?

Capitalisation et échanges d'expériences, constitution d'un réseau de ressources méthodologiques

– RÉSEAU RURAL FRANÇAIS - 2010/2011



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

1ÈRE PARTIE : LES PRODUCTIONS ET RESSOURCES DU PROJET

Introduction....3
Remerciements....3
Rappel de la convention....3
Objectif et finalité du projet....3
Méthodologie de l'étude action sur les services....4
Repérage des ressources....4
Formalisation des leviers d'action....4
Confrontation au terrain....4
Évaluation de la méthodologie....5
Limites....5
Proposition....5
L'annuaire des ressources....5
Liste des sites ressources....6
Liste des ressources....9
Liste des expériences repérées et étudiées....13
Les Rencontres Thématiques....17
Les rencontres nationales (21 journées)....17
Les rencontres avec les Réseaux Ruraux Régionaux (12 rencontres)....17
Évaluation des rencontres nationales et régionales....17
Les Vade-mecum....18
guides repères méthodologiques....18
Évaluation globale des Vade-mecum....18
Limites des Vade-mecum....19
Perspectives....19

2ÈME PARTIE : LES 9 VADE-MECUM

Vade-mecum transversal – Que peut faire un territoire pour améliorer l'accès aux services pour les habitants ? *[Les leviers pour agir, la notion d'accessibilité, les besoins des habitants, l'approche transversale, la gouvernance locale, 4 propositions]*.... page 20

Contenu de chacun des vade-mecum ci-dessous : enjeux, constats, difficultés, pistes d'actions, points de vigilances, perspectives, ressources Internet et fiches d'expériences.

Vade-mecum 1 – Faire un **diagnostic territorial** des services.... p. 37

Vade-mecum 2 – Faire un **schéma** de développement à moyen terme ....p. 44

Vade-mecum 3 – Valoriser l'existant par une **information** performante.... p. 50

Vade-mecum 4 – Optimiser l'existant par une meilleure **coordination** des acteurs p.55

Vade-mecum 6 – Être plus efficient par la **mutualisation** p.62

Vade-mecum 7 – Innover grâce à un partenariat public-privé adapté à l'**économie sociale et solidaire**.... p.68

Vade-mecum 8 – Innover avec les **T.I.C.**....p. 83

Vade-mecum 9 – Adapter les politiques locales de services par l'**évaluation** ....p. 88

INTRODUCTION

Remerciements

L'ADRETS et ses partenaires remercient les membres du réseau rural français d'avoir sélectionné leur projet et fait confiance à leur équipe, plus particulièrement les copilotes et les financeurs nationaux et européens pour leur aide.

L'équipe remercie les membres du groupe accueil, et particulièrement son animatrice Mylène Thou, pour leurs apports et leur soutien.

Nous tenons à remercier les partenaires régionaux – avec qui nous avons échangé et préparé les réunions régionales – pour leur confiance et leurs apports constructifs, En particulier : Paulette Salles (Conseil régional Midi-Pyrénées et son équipe), Xavier Stéffan et ses collègues de Pays et Quartiers d'Aquitaine, Marilyn Métayer et le Carrefour de Pays Lorrains, Françoise Bedouin (ISARA) et Sandra Dranne du Celavar Pays de la Loire, Marianne Brun de l'Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne, et Jérome Guesdon et l'ARIC Bretagne.

Nous remercions aussi l'ensemble des élus, agents de développements, responsables associatifs ou institutionnels, et tous les acteurs locaux ayant participé aux réunions de travail, pour la richesse de leur apport d'expériences et de réflexions.

Rappel de la convention

Le groupe « accueil » du réseau rural national a identifié les 3 piliers d'une politique d'accueil pour les territoires ruraux qui sont l'activité, la réceptivité et l'habitabilité.

Le projet « Territoires d'accueil et services à la population » conventionné par le réseau rural portait sur le troisième pilier.

Ce dossier constitue le rendu final de ce projet 2010-2011.

Les partenaires associés au projet étaient :
- UNADEL – Union Nationale des Acteurs et des structures de développement local
- APFP – Association de Promotion et Fédération des Pays
- ADRETS – Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services
- FQP – France Qualité Publique
- Mairie Conseils
- ETD – Entreprises, Territoires et Développement

Objectif et finalité du projet

La finalité du projet est d'apporter des éléments méthodologiques aux territoires pour traiter la question du développement de la qualité des services à la population. Il s'agit de créer à terme un centre de ressources en réseau, sur la question des services à la population dans les territoires ruraux

- Le premier objectif du projet était de **recenser les expériences des territoires** (en partant des recensements existants et en les complétant) afin de les mettre à disposition de l'ensemble des acteurs des territoires ruraux, de servir de support à l'analyse des dynamiques d'évolution des services et la production de recommandations méthodologiques.
- Le deuxième objectif était d'organiser des **échanges entre les territoires** de différentes régions de France, des échanges **entre les acteurs** des territoires **et les acteurs de services à la population** de manière à décloisonner les approches et les catégories d'acteurs et mettre en synergie les initiatives conjointes de développement des services. Le but de ces rencontres est de permettre aux élus et aux techniciens des territoires de **s'approprier les outils et les méthodes existantes et de les enrichir.**
- Le troisième objectif était de produire et de diffuser des **synthèses méthodologiques (documents de préparation des rencontres enrichis par les échanges)** pour aider les territoires à définir une véritable stratégie de développement des services en fonction de l'évolution des demandes de la population. NB : cette diffusion d'outils méthodologiques impliquait **la valorisation des nombreuses productions déjà existantes**, appliquées et adaptées à la question des services et des politiques d'accueil.

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE ACTION SUR LES SERVICES

Le schéma suivant résume la méthodologie suivie pour réaliser ce travail.

sélection ressources
formalisation 8 leviers +1
Confrontation Terrain
Sélection expériences
Rencontres Locales 6 régions
repérages Centres de ressources
approfondissement
enrichissement
enrichissement
Rencontres nationales
nouvelles expériences
nouvelles ressources
Réflexion collective
enrichissement 1+8 Vade mecum
enrichissement

Repérage des ressources

Le groupe projet s'est d'abord attaché à repérer les lieux-ressources disponibles sur la question des services à la population.

Il a ensuite analysé les premières ressources disponibles, études et documents méthodologiques, et puisé dans le repérage d'expériences fait par les 6 partenaires du projet (APFP, ETD, Mairie Conseils, ADRETS, UNADEL, France Qualité Publique).

Formalisation des leviers d'action

L'analyse de ces ressources et de ces expériences a permis au groupe projet de formaliser des hypothèses et des leviers d'action, au nombre de 8. Très vite, il est apparu nécessaire de rajouter un élément global sur la gouvernance, l'accessibilité et la transversalité comme chapeau à l'ensemble de ces 8 leviers.

Confrontation au terrain

La participation aux rencontres avec les Réseaux Ruraux Régionaux et les Conseils Régionaux partenaires a permis, d'une part, d'apporter aux acteurs locaux des éléments d'analyses utiles aux réflexions régionales. D'autre part, cette première formalisation a permis de tester et d'affiner les hypothèses de départ avec le vécu du terrain. Les rencontres régionales ont permis de compléter l'apport d'expériences afin d'illustrer les hypothèses produites et de les compléter.

Les synthèses de ces rencontres régionales ont donné lieu à des comptes-rendus propres sur les problématiques de chacun des réseaux régionaux partenaires.

Elles ont permis de compléter le catalogue de fiches expériences et le repérage des ressources disponibles. Les analyses et la confrontation avec les partenaires locaux ont permis au groupe de travail d'affiner les hypothèses de départ et de les formaliser sous la forme des vade-mecum.

Ce travail interactif de formalisation d'hypothèses, de confrontation de terrain et d'approfondissement a permis de déboucher fin 2011 à la formalisation actuelle des 9 vade-mecum opérationnels.

Il n'a pas été possible pour des questions de temps de faire valider par l'ensemble des participants aux travaux, notamment dans les réseaux régionaux, les vade-mecum méthodologiques produits.

Évaluation de la méthodologie

Cette méthode interactive de formulation d'hypothèses et de validation et de **confrontation au terrain** a permis de s'appuyer sur des **expériences** réelles avec une prise de recul nécessaire pour en tirer des **enseignements généraux**.

L'obligation de **synthèse** liée au temps limité d'intervention dans les différents séminaires auxquels le groupe de travail a participé nous a obligé à nous centrer sur quelques **éléments structurants** des démarches repérées. L'inconvénient de cette démarche de synthèse peut être, à l'inverse, un appauvrissement et une trop grande simplification des réflexions.

Le souci de l'équipe a été de rendre **lisible** d'une manière synthétique les enseignements de ce travail plutôt que de produire un volumineux document méthodologique de plus, non-accessible pour la plupart des acteurs territoriaux, qui manquent de temps pour lire et s'informer.

L'**approfondissement** nécessaire des travaux est rendu possible par les **liens** que nous avons sélectionnés vers des ressources et des expériences repérées.

L'objectif des vade-mecum est de donner des **points de repères synthétiques** aux acteurs territoriaux. A partir de ces points de repères globaux, il leur est possible d'être orientés vers **des ressources** (nouvelles mais surtout préexistantes) **ou des expériences plus détaillées** pour la mise en œuvre de projets. Les ressources et les expériences analysées ont servi à la fois à légitimer et à valider les hypothèses de travail.

Elles peuvent servir en second lieu à **illustrer** des méthodes pour accompagner des porteurs de projets territoriaux dans la réalisation concrète de projets locaux qui sont toujours spécifiques.

Limites

Ces vade-mecum ne prétendent pas à **l'exhaustivité**.

La limite de ce rendu final est de n'avoir ils n'ont pas pu être validé par l'ensemble des partenaires nationaux et régionaux, du fait des contraintes de temps.

Aussi, ces vade-mecum sont destinés à vivre et à continuer à évoluer par la confrontation au terrain lors d'opérations de transfert.

Proposition

La méthode itérative de Benchmarking, de formalisation d'hypothèses et de vérifications de terrain va servir de base à une nouvelle proposition de travail de l'ADRETS auprès des réseaux ruraux régionaux sur les questions de prospective des services en prenant mieux en compte les évolutions de contexte.

L’expérience de la construction **de la méthodologie** servira de base à ce nouveau projet de recherche prospective.

L'annuaire des ressources

Les rencontres thématiques avec les réseaux ruraux régionaux ainsi que les nombreux échanges avec les acteurs du projet a donné lieu à la production de plusieurs guides ressources :

- un guide bibliographique et sitographique sur les services au public,
- une liste des sites ressources,
- une liste des ressources,
- des fiches expériences.

Liste des sites ressources

LEVIER	SITES RESSOURCES
Transversal	• ETD • ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays) • UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local) • Réseau rural français • APRILES (Agence des Pratiques et des Initiatives Locales) • CRIT (Centre de Recherches et d'Innovations pour son Transfert) • CVC (Collectif Ville-Campagne) • INDL (Institut National du Développement Local) • INSEE régions • Mairie Conseils • Penser Public • UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale) • RACINE (Réseau d'Appui et de Capitalisation des Innovations Européenne) • Service public • RURACT (Régions Européennes actrices de l'innovation rurale) • Futuribles : l'anticipation au services de l'action
Diagnostic	• ETD • ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • RCT (Réseau Conseil en Développement)
Schéma de développement de services	• ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • RCT (Réseau Conseil en Développement) • APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays)
Information	• ADRETS (Association pour le Développement en Reseau des Territoires et des Services) • Réseau rural français • AEIDL (Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local) • Mairie Conseils
Coordination des acteurs	• ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • APEM (Association Pyrénéenne d’Économie Montagnarde)

	• UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local) • APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays) • CVC (Collectif Ville-Campagne)
Innovation TIC	• ADRETS (Association pour le Développement en Reseau des Territoires et des Services) • ARDESI (Agence Régionale pour le Développement de la Société de l'Information) • APEM (Association Pyrénéenne d'Économie Montagnarde) • Le portail des EPM Lotois • Les Interconnectés : le réseau des territoires innovants • OTEN (Observatoire des Territoires Numériques) • Réseau rural français • FING (Fondation Internet Nouvelle Génération) • CORAIA (Coordination Rhône-Alpes de l'Internet Accompagné) • ARSENIC PACA (Association Régionale de Soutien aux espaces Numériques de l'Information et de la Communication) • Inforoutes de l'Ardèche
Mutualisation	• ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • APEM – SP (Association nationale du réseau d'acteurs, des plates-formes, espaces et maisons de services publics) • Union des PIMMS
Innovation ESS – partenariat public / privé	• ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • AVISE (Centre de ressources dédié à l'économie sociale et solidaire) • UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local) • ADELS (Association pour la Démocratie et l'Éducation locale et sociale) • Penser Public • RTES (Réseau des Territoires pour l'Économie Sociale et Solidaire)
Évaluation	• ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services) • ODENORE (Observatoire des Non Recours aux droits et services) • SFE (Société Française d'Évaluation) • FQP (France Qualité Publique) • Sondages BVA : évaluation de la satisfaction des usagers • AFNOR : services, accessibilité

Autres sites ressources

Institutionnels :

- DATAR (Délégation inter-ministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale)
- DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'État)
- Maison Européenne des pouvoirs locaux français

Réseaux Ruraux Régionaux partenaires

- Lorraine
- Pays de Loire
- Auvergne
- Midi-Pyrénées
- Bretagne
- Aquitaine

Thématiques

- Développement rural – Partenaires territoriaux
  - ✔ CRDR – Plate forme de développement rural
  - ✔ IAAT Poitou- Charentes (Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire)

- Saisonnalité – Pluriactivité
  - ✔ Peripl (Centre de ressources sur la pluriactivité et la saisonnalité)
  - ✔ Alatras (Association des Lieux d'Accueils des TRAvailleurs Saisonniers)

- Vieillissement – personnes âgées
  - ✔ Or Gris

Liste des ressources

LEVIER	RESSOURCES METHODOLOGIQUES
Transversal	• Le nouvel espace rural français – Rapport du Sénat, 2007 • Réforme générale des politiques publiques : 6ème conseil de modernisation des politiques publiques – DGME, décembre 2010 • Synthèse de la première phase de la RGPP – ADRETS, 2010 • Accord national « + de services publics » : bilan – septembre 2010 • La France à 20 minutes et plus. La révolution de la proximité – Jean-marc Benoît, Philippe Benoît, Daniel Pucci – Édition Belin, 2002. • Accès aux équipements et services dans les Pays de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Junel Bernard, Jacques Pougnard – INSEE PACA • Un outil de cartographie pour les services : question de l'accessibilité en terme de distance – temps – APEM, 2011 • Guide méthodologique sur la vocation des Pays – APFP – La Documentation Française, 2003 • Atlas des territoires de projets du Massif-Alpin : 2008, 2009, 2010 – ADRETS • Panorama des Pays : 2010, 2011 - APFP • Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services » - Commission des Communautés Européenne, DG Marché Intérieur et Services, 2007 • Financement des services publics – Paquet Monti Kroes – Aides d'État : clarification des concepts • La démarche prospective - Groupe Futurouest, avril 2005 • Comment conduire une démarches prospective territoriale – Groupe Futurouest, mai 2009
Diagnostic	• Les services à la population dans les projets de Pays – ETD, 2005 • L'offre de services en milieu rural - Quels outils ? ETD, juillet 2008 • Méthodologie de diagnostic - ETD • Étude concernant les services à la population du Pays Thur Doller (Alsace) : diagnostic et plan d'actions – septembre 2008 • Méthodologie d'un diagnostic participatif : l'exemple du Pays Gapençais – ADRETS, 2007 • Mobilité et accès aux services en milieu rural et péri-urbain : quelles méthodes d'analyse des besoins ? - ETD, juillet 2007 • Guide méthodologique d'accès aux droits sociaux – améliorer la qualité de l'accueil des personnes en difficulté, Ministère du Travail
Schéma de développement de services	• Méthodologie d'élaboration d'un schéma de services au public – ADRETS, 2007 • Schéma de services des pays : présentation, regards des territoires et premier bilan – Rapport d'étude de Fanny Ribereau, 2011 – Pays et Quartiers d'Aquitaine

	• Les services à la population au service de l'aménagement et du développement durable – APFP, 2010
Information	***Expériences*** • Les services à la petite enfance, état des lieux, enjeux et perspectives – AVISE, 2008 • Guide de la création d'établissement et service d'accueil d'enfant de moins de 6 ans – Conseil Général de l'Ardèche • Guide pratique «confier et accueillir un enfant » - Conseil Général des Alpes de Haute Provence • Votre parcours de création ou de reprise d'entreprise dans les Hautes-Alpes – Maison de l'Emploi des Hautes-Alpes, mars 2010 • Abrégé de dépannage administratif à l'usage des maires ruraux – Association des maires ruraux de France, avril 2008 • Guide pratique du logement – Conseil Général du Var • Guide du logement 2010 – 2011 – CRIJ PACA • Le guide « l'accès au droit » • L'organisation des juridictions françaises – Ministère de la Justice , • Équipements et services dans les agglomérations : inventaire des sources de données – CERTU, octobre 2009
Coordination des acteurs	• Guide méthodologique pour la création d'un réseau de Maison de Services Public en milieu rural – 2004 • Les élus ruraux et l'accès à l'habitat, au foncier et au bâti des créateurs d'activités : recueil d'expériences – Relier, Adear Rhône-Alpes, mai 2010 • Méthodologie pour réaliser un diagnostic participatif et un schéma des services au public – ADRETS, 2008 • Gestion territoriale des emplois et de compétences – ETD, mars 2010 • Gestion territoriale des emplois et des compétences – Sol et Civilisation, décembre 2010 • Guide de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences – PRIDES PACA, 2008 • Prend-on de meilleures décisions à plusieurs ? - Christian Morel, 2006
Innovation TIC	• Le livre blanc sur la mise en place de la formation ouverte et à distance en Rhône-Alpes – FORMAVIA, juillet 2008 • Étude de faisabilité d'implantation des bornes visio-guichets – ADRETS, 2008 • Acte du séminaire « rôle et place des télé-services dans les territoires ruraux » - ADRETS, 2008 • Boîte à outils « visio, je franchis le pas » - ADRETS, 2011 • Guide visio-communication et accès aux services – ADRETS, 20 • Livre blanc sur l'e-administration – novembre 2011 • Guide de recommandations techniques pour une solution de visio-conférence : un service de télémédecine pour les réseaux de santé – ONCO Pays de Loire • Technoconfort : détail des normes de visio-communication

Mutualisation	• Métiers et compétences d'un équipe d'animation au sein d'un EREF, MSP ou RSP – ADRETS, 2000 • Guide méthodologique pour la création d'une maison de services publics en milieu rural ou semi-rural – DATAR • Guide « Apprendre, Travailler, Collaborer en réseau » - CEFRIO, 2005 • Guide « La coopération, nouvelle approche ? » - Jean-Michel Cornu, 2004
Innovation ESS – partenariat public / privé	• Société à but non lucratif et coopérative de travailleur – OPALE, Culture et proximité • Guide pratique de l'association • Guide du créateur d'entreprise – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, • Guide de l'économie sociale et solidaire au service du développement des territoires – Collège coopératif PACA, novembre 2011 • L'économie sociale c'est quoi ? - Réseau des facteurs de sens, 1999 • Atlas de l'économie sociale et solidaire – CNCRES, 2009 • Panorama de l'économie sociale - 2006 • Jalons pour un clarification des débats sur l'économie sociale – J.DEFOURNY & P.DEVELTERE, 2006 • 50 propositions pour changer de cap – Le Labo, 2009 • 50 propositions pour changer de cap : la synthèse – Le Labo, 2009 • Rapport final DIEESES – Collège Coopératif, 2007 • Les métamorphoses du monde associatif – Matthieu Hély, 2009 • Web-conférence sur la mutualisation – Mairie Conseils • Réseau des territoires pour l' économie sociale et solidaire • Mode d'emploi de la convention pluriannuelle d'objectif : pour des relations contractuelles sécurisées et pertinentes entre associations et pouvoirs publics – Confédération permanente des coordinations associatives, mars 2011 • Partenariat entre associations environnementales et collectivités locales : mode d'emploi – ARPE PACA, juin 2011 • Les modes de gestion des services publics locaux : fiches pédagogiques – Mairie Conseils • L'influence du droit communautaire des aides d'État sur le financements des services sociaux par les collectivités territoriales – Rapport du Sénat, juin 2011 • Commande publique : coopérer entre associations sur les territoires – Union Sociale, mars 2010 • Le bénévolat : valorisation comptable – Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative, mars 2011 • Les modes de gestion des services publics locaux : fiches pédagogiques – Mairie Conseils, septembre 2011 • Tableau comparatif des systèmes juridiques français de partenariat – Guide opérationnel des politiques publiques • Repère « Services sociaux d'intérêt général et utilité sociale » - AVISE, novembre 2007 • Reconnaître et valoriser l'utilité sociale spécifique des entreprises et des organisations de l'ESS – Collège coopératif, novembre 2008
Évaluation	• Charte Marianne : guide de mise en œuvre – DGME, Novembre 2004 • Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics – Société Française de l'Évaluation, 2001 • Penser et préparer un projet d'évaluation territorial

	• Le petit furet de l'évaluation : guide pratique de l'évaluation en Nord Pas de Calais – Région Nord Pas de Calais, • Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers – Ministère de la Fonction Publique • Comment évaluer son utilité sociale ? - Village magasine, 2001 • Dispositif d'évaluation de l'utilité sociale en environnement – Devuse, 2008 • Fascicule « piloter la qualité » - DIRE, 2000 • Guide « S'engager sur la qualité du service » - Ministère de la Fonction Publique, 2001 • Guide d'évaluation d'un logement décent – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, octobre 2004 • Charte de la qualité pour l'accueil des jeunes enfants et la place de leurs parents – CAF et Conseil Général de l'Isère, 2006 • Suivre et évaluer un relais de services publics – ADRETS • Un outil de cartographie pour les services : question de l'accessibilité en terme de distance – temps – APEM, 2011 (expérimentation en cours) • Guide sur l'écoute des bénéficiaires – Ministère de l'Équipement, 2001 • La satisfaction des usagers : clients, citoyens du service public – FQP, 2004 • L'accueil et la relation usagers – services publics : promouvoir une dynamique participative d'amélioration continue de l'accueil – FQP, 2004 • Évaluer la qualité et les performances publiques : présentation d'un cadre conceptuel, des principes, des méthodes d'évaluation, des propositions de développement de l'évaluation de la qualité – FQP, 2006 • Le coût de la non-qualité publique – FQP, 2007 • Acteurs de la qualité et de l'efficience publique – FQP, 2010

Liste des expériences repérées et étudiées

LEVIER	EXPERIENCES & AUTRES PROJETS
Diagnostic	***Expériences*** • Diagnostic local partagé pour l'emploi de la ville de Gap (Hautes-Alpes) • Diagnostic de l'habitat et observatoire local de l'habitat du Pays Drôme des Collines (Drôme) • La mobilité durable dans le Pays Lunévillois ***Autres projets*** • Élaboration d'un projet de services à la population du Pays d'Autan (Tarn) • Diagnostic territorial des services au public du Pays Val d'Adour (Hautes-Pyrénées)
Schéma de développement de services	***Expériences*** • Schéma des services au public du Pays Gapençais (Hautes-Alpes) • Un schéma territorial de transport dans le Pays Une Autre Provence (Vaucluse – Drôme) ***Autres projets*** • Schéma de services du Pays de Langres **,** schéma de synthèse (Haute-Marne) • Schéma de services du Pays Val de Garonne Gascogne et sa méthodologie (Lot et Garonne) • Conseil Général des Vosges : appui aux territoires pour l'élaboration de schémas de services. • Conseil Régional Aquitaine : appui aux Pays pour l'élaboration de schémas de services. Travail effectué par Pays et Quartiers d'Aquitaine courant 2011 : recensement des actions, expériences sur les services mises en place par les Pays.
Information	***Expériences*** • Un système de géolocalisation de l'offre d'accueil de la petite enfance (Alpes-Maritimes) • Plate-forme des métiers de l'aide à domicile (Haute-Pyrénées) • Plate-forme de services aux particuliers (Isère) • Le fichier interactif du logement du Pays de Maurienne (Savoie) • Itinisère, une plate-forme de mobilité (Isère) • Guide pour la création d'activité en milieu rural (Auvergne) • Un CBE développe une « animation ressource humaine en montagne » (Savoie) • Bien vivre son emploi en Haute-Mayenne : club d'entreprises • Centrale de mobilité du Lunévillois

	Autres projets • Portail des services du Conseil Général des Hautes-Alpes (Hautes-Alpes) • Guide de l'accueil en Pays Grand Briançonnais(Alpes de haute Provence et Hautes-Alpes) • E-noria : plateforme Extranet en Pays Châtillonnais (Yonne, Aube et Haute-Marne) • Le service d'information publique (SIP) en Midi-Pyrénées
Coordination des acteurs	• Plate-forme des métiers de l'aide à domicile (Haute-Pyrénées) • Plate-forme de services aux particuliers (Isère) • Les actes de prévention sur le territoire du Queyras (Hautes-Alpes) • Le réseau santé – territoire en Haut Vivarais (Ardèche) • Un pôle santé à Lassey les Châteaux (Pays de Loire) • Organiser une politique territoriale de santé : réseau territorial de santé (Landes) • Maintien des services de santé en milieu rural (Landes) • CAP entreprise : un dispositif d'accompagnement des jeunes entreprises des Hautes-Alpes dans leurs premiers développements • ACCES Conseil : boutique de gestion (Hautes-Alpes et Alpes de Haute Provence) • Conduite d'une projet de transport en liaison douce dans un écoquartier (Mayenne) • Favoriser la mobilité des personnes âgées en milieu rural (Pyrénées Atlantiques) • Mobilité des jeunes en milieu rural (Gironde) • Co-voiturons sur le Pouce (Tarn et Garonne) • Le transport à la demande dans le canton de Varilhes (Ariège) • Animation du réseau cyber-base par l'ARDESI (Midi-Pyrénées)
Innovation TIC	***Expériences*** • Atelier TIC nomade sous logiciels dans le Queyras (Hautes-Alpes) • Expérimentation en télémédecine sur le territoire du Dévoluy (Hautes-Alpes) • Formation ouverte et à distance des professionnels de santé en hygiène (Hautes-Alpes) • Expérimentation en télémédecine dans les Hautes-Alpes • Projet ALIAS, réseau des hôpitaux alpins afin de faciliter la télémédecine • LETTI : la télésanté dans les Hautes-Alpes • L'accompagnement au télétravail dans le Gers, l'expérience de Soho Solo (Gers) • Un réseau des points de contacts en visio-accueil en Ardèche (Ardèche) • Les services publics en visio-communication légère (Alpes de Haute Provence) • Réseau comtois de visio-conférence (Franche-Comté) • Une formation en multi-point via la visio-communication (Drôme) • La cyber-base de la Communauté de Communes du Pays de Lourdes

	• Les cyber-bases en Midi-Pyrénées • Les points visio-public en Midi-Pyrénées • Points visio-public de la Communauté de Communes de Cère Dordogne (Midi-Pyrénées) • Le télé-centre dans la Communauté de Communes du Pays de Murat • Animation du réseau cyber-base par l'ARDESI (Midi-Pyrénées) ***Autres projets*** • Les points visio-public de la Communauté de Communes de Belle Ile en Mer (Morbihan) • En Lorraine, les guichets administratifs s'ouvrent au public d'un simple clic (Lorraine et Meurthe et Moselle) • Réseau s@ti21 (Côte d'Or)
Mutualisation	***Expériences*** • L'espace rural emploi formation du Pays A3V (Alpes de Hautes Provence) • Les points multi-services dans le Massif de Mouthoumet (Aude) • Les maisons de santé dans le Pays A3V (Alpes de Haute Provence) • Les points multi-services en Auvergne • Une coopérative d'activité dans le BTP (Loire) • Ferme école & pépinière d'entreprise (Drôme) • Le réseau santé – territoire en Haut Vivarais (Ardèche) • Organiser une politique territoriale de santé : réseau territorial de santé (Landes) • Maillage de RSP et et de points multimédia sur le département du Lot • Le Relais de Services Publics des Écrins, structure mutualisée en montagne • Une formation en multi-point via la visio-communication (Drôme) • Une auberge communale : points de services marchands (Alpes de Haute Provence) • Un pôle santé à Lassey les Châteaux (Pays de Loire) • Maintien des services de santé en milieu rural (Landes) • La maison de services au public de Riaillé (Pays de Loire) ***Autres projets*** • Le réseau de Relais Services Publics du Sud de la Nièvre – Pays du Nivernais Morvan • Relais de services publics – Communauté de Communes du Centre Trégor
Innovation ESS – partenariat public / privé	• Une coopérative d'activité su statut SCIC : Cap'ondaine (Drôme) • Un partenariat public – privé pour l'accueil de la petite enfance (Essonne) • Solid'Art Maurienne : l'art, la culture, la solidarité au cœur des projets collectifs (Savoie)

	• La SCIC Tart'en'pion à Saint Martin d'Hères : café, jeux, restaurant, épicerie de produits locaux (Isère) • CAP entreprise : un dispositif d'accompagnement des jeunes entreprises des Hautes-Alpes dans leurs premiers développements • Co-habitons en Drôme • Cour de création – Pays des Mauges (Pays de Loire) • Création d'une boulangerie et de son logement : commune de Piquecos (Midi-Pyrénées) • Revitalisation de l'offre commerciale en milieu rural (Midi-Pyrénées) • Défi-deo : Défi comme défibrillateur et déo comme Déodatie (Vosges)
Évaluation	

Les Rencontres Thématiques

Les journées et rencontres auxquelles l'ADRETS et ses partenaires ont participé durant ce projet seront divisées, pour une meilleure compréhension, entre celles qui ont une portée nationale, et celles qui concernent les réseaux ruraux régionaux.

Les rencontres nationales (21 journées)

Participation au Réseau Rural Français (7 jours)

Séminaire RRF Agen : 16 et 17 décembre 2010
Assemblée générale RRF – Paris : 05/04/2011
préparation du nouveau groupe Services » – Paris – 23/06 ;13/09 ; 04/10 et 16/11/2011

Participation au groupe Accueil (9 jours)

Réunion Groupe Accueil – Paris : 27/01 et 28/04/2010 ; 06/01 ; 18/05 ; 30/09 et 01/12/2011
Séminaire Accueil CVC/Leader – Paris : 18/01/2010
Séminaire Accueil – Aubusson : 21 et 22/06/2011

Rencontres liées au projet Territoires d'Accueil et Services à la Population (5 jours)

4 Comités techniques – Paris ou visio: 14/09 et 04/11/2010 ; 06/04 et 15- 16/09/2011
Journée de Restitution à venir – Paris : 23/01/2012

Les rencontres avec les Réseaux Ruraux Régionaux (12 rencontres)

L'Adrets a participé aux travaux dans 6 régions :

– **RR Pays de la Loire** (*Interventions et participations aux séminaires*) : 29/11/2010 ; 17-18/02, 14/04 (visio) et 07/06/2011
Thèmes abordés : Usagers et services, Mutualisation, TIC
– **RR Lorraine** (*Préparation des programmes et interventions à 3 rencontres*): 08/04, 16/09 et 01/12/2011
Thèmes abordés :Développement Durable et Services (avec l'APFP), Lien Social et services au public, Université d'été de l'Unadel
– **RR Midi-Pyrénées** (*préparation avec le Conseil Régional Midi-Pyrénées et l'Unadel d'un séminaire sur l'accès aux services dans les territoires ruraux*) : 15/04/2011
Thème abordé : accessibilité aux services
– **RR Bretagne**, (*en remplacement du réseau rural basse Normandie – intervention lors d'une rencontre*) : 20/06/2011
Thème abordé : Réforme des collectivités territoriales
– **RR Auvergne** (*participation de l'Unadel à un séminaire*) : 02/12/2011
Thème abordé : TIC et maintien à domicile des personnes âgées
– **RR Aquitaine** (*réunion méthodologique et participation au séminaire de restitution*) : 01/04 et 13/12/2011
Thème abordé : Schéma de services

Au total, l'ADRETS a participé à 12 rencontres, séminaires et journées des réseaux ruraux régionaux (plus une participation de l'Unadel). Cela représente 17 jours de préparation des interventions, de réflexions méthodologiques avec les différents acteurs : 6 RRR et 2 partenaires actifs (APFP et Unadel) et les institutions nationales (DATAR, Ministère de l'agriculture) et régionales (Conseils régionaux).

Évaluation des rencontres nationales et régionales

Points positifs :
- la diffusion des résultats,
- la capitalisation,
- la création de nouveaux partenariats au niveau national (Or gris, Collectif Ville Campagne,...)

Projet « Territoire d'accueil et services à la population »

Localement, ce travail a débouché sur de nouveaux projets en 2012, issus de la volonté des réseaux régionaux de continuer les réflexions sur les services au public.

Limites : Les RRR n'ont pas été assez associés à la rédaction des guides (Vade-mecum) mais ont grandement alimenté la réflexion. Le travail fourni a peut-être trop porté sur l'observation de ce qui se fait (beaucoup d'expériences recensées), et pas assez sur leur critique (plus-value analytique des fiches expériences en question).

Perspectives :
- Un projet de transfert avec le réseau rural Alsace (sur les services et le vieillissement, méthodologie d'usage et d'appropriation des fiches expériences),
- des demandes de transferts avec d'autres RRR : Île de France, Champagne Ardenne, Haute Normandie.
- Nouveau projet prospectif sur les services (dans le cadre du groupe Services du RRF (collaboration avec d'anciens et de nouveaux RRR).
- Projet avec l'Assemblée Pyrénéenne d'Économie Montagnarde (APEM) et le Conseil régional d'Aquitaine sur la géolocalisation des services.
- Des demandes d'essaimage de structures ou réseaux de Relais de Services Publics en Pays de la Loire et Midi-Pyrénées.

Les Vade-mecum

Guides repères méthodologiques

Le Vade-mecum : du latin *vade mecum* « viens avec moi ». Petit livre que l'on porte commodément sur soi pour se renseigner, pour se diriger.

Les ressources réunies et les six rencontres organisées ont permis d'enrichir les hypothèses construites au début du projet, concernant des leviers de développement des services en milieu rural.

Ainsi, neuf Vade-mecum ont été produits :

1. Vade-mecum « Territoires, quels leviers pour agir sur les services ? »
2. Vade-mecum « Diagnostic »
3. Vade-mecum « Schéma de développement des services »
4. Vade-mecum « Coordination »
5. Vade-mecum « Information »
6. Vade-mecum « Mutualisation »
7. Vade-mecum « Économie sociale et solidaire, partenariat public-privé »
8. Vade-mecum « TIC »
9. Vade-mecum « Évaluation »

Évaluation globale des Vade-mecum

Le projet « Territoires d'accueil et services à la population » a été itératif. Les huit leviers de développement des services qui sont détaillés dans ces Vade-mecum ont été affinés et enrichis au fur et à mesure du projet.

De même, le travail autour des Vade-mecum a permis de valider certaines hypothèses, qui ont été confrontées au terrain et en sortent confortées : citons notamment la *Chaîne de l'accessibilité*, ou le *Triptyque des conditions de réussite d'un projet de service*.

Sur 8 leviers, 6 méritent une grande attention pour leur potentiel de développement des services : diagnostic participatif, schéma de développement, information, mutualisation, place de l'économie sociale et solidaire, TIC. Nos hypothèses de départ ont été confortés concernant ces leviers.

A l'inverse, sur les deux autres leviers (coordination et évaluation), les résultats sont moins tangibles. Ces leviers ne sont pas pour autant à exclure, car ils sont porteurs de progrès dans la qualité des projets de services à la population, mais ils sont difficiles à mettre en place **dans le contexte actuel**. Nous avons donc identifié peu de pratiques et peu de projets relevant de ces deux leviers.

Limites des Vade-mecum

Pour un Vade-mecum utile : comment choisir entre une analyse précise qui découragera le lecteur pressé et une analyse synthétique qui perdra en contenu ?

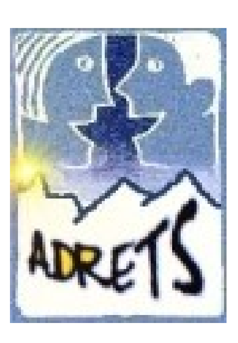
Ces Vade-mecum s'appuient sur les expériences repérées et sur les échanges lors des 12 rencontres, c'est-à-dire sur des réalités de terrain d'aujourd'hui. Nous pouvons y regretter un manque de travail prospectif sur l'avenir, et sur les conditions à mettre en œuvre pour déployer plus largement ces leviers.

La rédaction des Vade-mecum a été insuffisamment collective, notamment du point de vue des réseaux ruraux régionaux partenaires qui auraient souhaité davantage y contribuer.

Perspectives

Le manque de prospective identifié en limite a donné naissance au projet prospectif « Impasses et innovation des services en milieu rural face aux nouveaux contextes, nouvelles tendances, nouveaux services », qui permettra de sortir de l'existant pour réfléchir sur les innovations d'avenir dans les services à la populations.

Enfin, ce nouveau projet s'appuiera sur un partenariat plus actif, avec des partenaires-experts et des réseaux ruraux régionaux plus présents dans les phases de réflexion et de rédaction des cahiers prospectifs.













VADE-MECUM

Que peut faire un territoire pour améliorer l'accès aux services pour les habitants ?



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

Enjeux

Accueil des nouvelles populations

On constate une évolution de la démographie des territoires ruraux. Les territoires ruraux depuis ces dernières années reconquièrent de nouvelles populations. Les territoires en déperditions démographiques tentent de développer des stratégies d'accueil volontaristes. Ces évolutions quantitatives et qualitatives de la population rurale interrogent les politiques territoriales d'accueil.

Le groupe « accueil » du Réseau Rural National a identifié, avec le Collectif Ville Campagne, trois piliers pour une politique d'accueil dans les territoires ruraux: l'activité, la réceptivité et l'habitabilité.

L'habitabilité concerne essentiellement le lien social et les services à la population sur un territoire. Ce thème est essentiel pour garantir l'attractivité du territoire mais également la qualité de vie pour maintenir des populations résidentes et assurer la cohésion sociale.

Le présent projet « territoires d'accueil et services » est intégré au groupe de travail accueil du réseau rural national.

Attractivité des territoires

L'offre de service est indissociable d'une politique globale d'accueil et plus largement d'une politique de développement territorial durable. Cette offre de services fait partie des éléments constitutifs de l'attractivité des territoires à côté du développement économique, de la protection l'environnement et de la mise en valeur du patrimoine.

Les enjeux du développement durable

Le développement des territoires et leurs attractivité dépendent de leur durabilité. L'approche du développement durable s'applique aujourd'hui à la question des services à la population. La durabilité sociale implique notamment l'accès de tous à des services de qualité. La durabilité économique implique des services performants qui puissent être maintenus à des prix acceptables dans les territoires ruraux. Enfin, la politique de services est indissociable d'une durabilité écologique à l'heure où les déplacements participent fortement à la dégradation de l'environnement et à la production de gaz à effet de serre.

Constat

Évolution du contexte juridique

Les politiques publiques tant européennes que nationales mais également la situation économique mondiale entraînent des évolutions sur l'organisation traditionnelle des services à la population. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et les services économiques d'intérêts général impactent fortement en priorité les territoires ruraux.

Évolution de la demande sociale.

A côté de cette évolution de l'organisation des services publics traditionnels, on peut constater une évolution également de la demande sociale. Les attentes de la population des habitants du milieu rural convergent de plus en plus vers les demandes des citadins. Les modes de vies se rapprochent. Les habitants des zones rurales sont demandeurs de nouveaux services, notamment en matière de petite enfance, d'accès à la culture ou d'accès à l'emploi par exemple.

Contexte de décentralisation

La montée en puissance des politiques de développement territorial autour des Pays, des programmes Leader et du développement de l'intercommunalité ont permis à beaucoup de territoires de prendre progressivement une responsabilité en matière de services à la population. Les territoires de vies sont en

effet les territoires de proximité où se perçoivent le mieux les difficultés d'accès aux services. Les élus de ces territoires mettent en œuvre des politiques de développement des services d'une manière sectorielle, et de plus en plus de manière transversale, comme on a pu le voir dans le recensement des très nombreuses expériences issues des territoires dans le cadre du projet « territoires d'accueil et services » du réseau rural.

L'ensemble de ces expériences restent cependant très éparpillées, parfois en concurrence les unes avec les autres. L'articulation entre les politiques publiques, les expériences territoriales et les expériences sectorielles ne sont pas encore formalisées, avec un croisement avec les politiques spécifiques des Conseils généraux et des Conseils régionaux dans le domaine des services.

Difficultés repérées

Cloisonnement et approche sectorielles

Les initiatives territoriales restent pour certaines réactives (réaction à la fermeture d'une Poste) ou sectorielle (prise en charge d'une structure petite enfance par une communauté de communes à la demande d'une association). Les services à la population restent extrêmement sectorisés et obéissent dans chacun de ces secteurs à une complexité de la législation des dispositifs et des normes.

Cette complexité et ce cloisonnement représentent une des principales difficultés pour harmoniser les dispositifs au niveau territorial.

Compétences des territoires

Les territoires ruraux sont des bassins de vies sur lesquels les difficultés d'accès aux services sont fortement ressentis et donnent lieu à des initiatives locales. Cependant ces initiatives se heurtent à un problème de compétences.

Les compétences juridiques tout d'abord puisque les services à la population ne font pas partis la plupart du temps des compétences formelles des intercommunalités et autre collectivités locales.

Ces compétences ne sont pas toujours mutualisées à une échelle suffisante pour intervenir de manière efficace (transfert des compétences petite enfance ou service sociaux de la commune à une intercommunalité).

A ces compétences juridiques s'ajoutent un problème de compétences humaines et techniques. Les enjeux des services sont nouveaux pour beaucoup de territoire et les agents généralistes de ces territoires ne sont pas forcément armés et formés pour intervenir efficacement dans l'organisation territoriale des services.

La réforme territoriale, l'interrogation sur le devenir des Pays, l'évolution des périmètres et des compétences des intercommunalités posent de plus des questions d'organisation pour l'avenir.

Pérennisation et généralisation des initiatives

On peut voir de très nombreuses initiatives issues des territoires. Cependant, ces initiatives restent souvent fragiles, ponctuelles et difficiles à pérenniser. Le modèle économique de ces initiatives n'est pas assuré dès le départ et n'est ni étudié ni suffisamment assis pour donner lieu à une évolution significative de l'organisation des services en vue de leur pérennisation. Les initiatives territoriales s'appuient souvent sur des programmes expérimentaux ou des investissements qui sont de ce fait limités dans le temps.

La capitalisation des expériences est rarement faite au niveau des territoires départementaux, régionaux ou niveau national afin d'en tirer des propositions pour modifier les politiques publiques.

Pistes d'action

Qu'est ce que peut faire un territoire pour améliorer l'accès aux services pour les habitants ?

L'analyse de ces expériences de territoires et des difficultés diagnostiquées a permis au groupe de travail du Réseau Rural National de repérer 8 leviers d'action qui peuvent permettre à des collectivités

territoriales d'intervenir dans l'organisation des services sans pour autant prendre la place des services eux-mêmes. Ces 8 leviers résumés dans le schéma suivant permettent de valoriser l'offre de service existante, de l'optimiser puis de la faire évoluer.

Ces 8 leviers donnent lieu à **8 vade-mecum thématiques** qui peuvent aider des territoires à savoir comment intervenir sur la question des services.

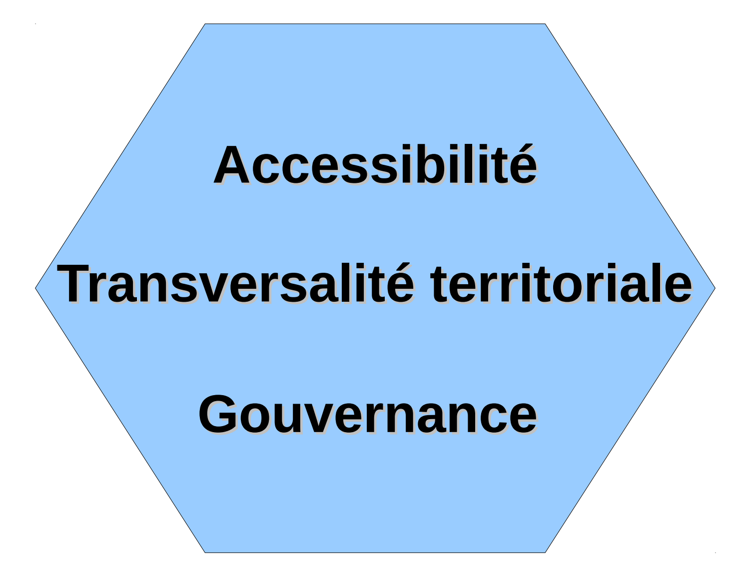


Ces huit leviers dépendent pour leur réussite de trois conditions transversales de mise en œuvre qui constituent des points de vigilance transversaux.

Limites et points de vigilance

La mise en œuvre de certains de ces leviers peut rester cloisonnée et difficile à mettre en œuvre.

Nous avons repéré 3 conditions transversales de réussite qui permettent d'utiliser ces leviers pour améliorer l'accès global aux services aux habitants en remettant l'**usager au centre du dispositif.** En effet, les leviers ne peuvent être réalisés uniquement à partir des organismes prestataires de services dans une logique sectorielle et descendante.



Les points de vigilance pour les territoires concernent : la notion d'accessibilité, la question de la transversalité et celle de la gouvernance locale.

Accessibilité aux services

La question des services à la population n'est pas une question de présence, ou d'absence, mais bien une question globale d'accessibilité au service pour lequel nous avons défini un certain nombre de critères sur la chaîne de l'accessibilité.

L'histoire suivante de Bérengère et de sa fille Léa illustre la question de l'accessibilité aux services dans les territoires ruraux. L'accessibilité aux services est indispensable à l'attractivité des territoires pour accueillir et maintenir des nouvelles populations.

Toute ressemblance avec une personne ayant existé n'est pas fortuite. Tous les événements cités dans cette histoire ont été vécus par certaines personnes des territoires étudiés.

L'accessibilité vécue de Bérengère

Bérengère Durville est contente...

Elle vient de s'installer dans la maison familiale où elle a passé ses vacances à Saint Benoît les Bains. Elle sort d'une période difficile suite à un licenciement et à la rupture avec son compagnon. Elle espère trouver dans ce village rural un équilibre et une vie enfin paisible.

Ayant fini son installation lundi, elle se décide à rechercher un mode de garde pour sa petite fille Léa, qui a un an.

Elle se rend à la mairie pour savoir ce qui existe comme garde sur la commune. Seulement, la **mairie** n'est ouverte que le vendredi. Elle demande alors à ses **voisins** s'ils connaissent des dispositifs de garde d'enfants. Sa voisine lui indique le nom d'une gardienne qui s'occupe déjà de deux enfants du village.

Elle se rend auprès de cette **gardienne** qui lui laisse entendre que c'est du travail non déclaré et que les modes de rémunération ne lui permettront pas d'avoir une prise en charge de ses frais de garde.

Finalement, elle apprend que le conseil général habilite des gardiennes agréées, non pas dans la commune mais dans le canton. Avec le vieux téléphone de sa maison familiale, elle arrive à contacter le conseil général qui lui indique les coordonnées de quatre **assistantes maternelles agréées**, qu'elle tente de contacter.

Elle est heureuse car une des **assistantes maternelles** est justement disponible et n'a pas d'enfant. Elle en fait part à ses voisines qui la regardent d'un air déconfit. « Vous savez, si elle n'a pas d'enfant, ce n'est pas pour rien.. Enfin.. Vous faites bien ce que vous voulez.. » Effectivement, en rendant visite à cette gardienne agréée, elle se rend compte que les conditions d'accueil et de contact ne sont pas des plus conviviales et laisse entendre qu'elle donnera sa réponse plus tard.

La gardienne lui signale toutefois qu'il y a au chef lieu du canton une **crèche communale** qui vient d'ouvrir. Elle essaye de trouver les coordonnées de cette nouvelle crèche communale pour savoir les heures d'ouverture et l'adresse précise car elle n'est pas encore indiquée dans l'annuaire.

Elle prend sa petite voiture et se rend sur le lieu de la crèche. On lui donne rendez-vous la **semaine prochaine** pour un entretien afin d'avoir les explications sur les modalités de garde et ses droits.

En ressortant de la crèche, elle a une **amende** sur son pare-brise, car elle s'est arrêtée sur une place « arrêt minute ». Quand elle revient à la crèche la fois d'après, toute heureuse d'avoir enfin une solution adaptée à ses besoins, elle prend les précautions de se garer sur un **parking payant** pour ne pas avoir d'amende.

La directrice lui annonce d'emblée qu'il y a **six mois d'attente** parce qu'il y a beaucoup de demandes non satisfaites sur la commune.

Puis en discutant, elle lui signale que les **tarifs pour elle seront plus élevés**, parce qu'elle n'est pas originaire de la commune. Sa commune de résidence n'ayant pas transféré ses compétences en matière de petite enfance, c'est la commune centre qui prend en charge la crèche. Les personnes venant des communes voisines ne sont donc pas prioritaires et doivent payer un prix supplémentaire.

Enfin, elle lui annonce que son enfant ne pourra être pris dans la crèche que si **elle a un travail ou si elle suit une formation**, car ce sont les femmes au travail qui sont prioritaires, puisqu'il n'y a pas de place pour tout le monde.

Elle remonte dans sa commune et commence à s'inquiéter de l'avenir.

Bérengère est inquiète...

Six mois plus tard...

Bérengère Durville est contente.

Après avoir réussi à joindre le pôle emploi pour mettre à jour son dossier d'assurance chômage, grâce à un voisin qui possédait un téléphone à clavier numérique, elle a obtenu un rendez-vous, réussi à faire transférer son dossier de prise en charge UNEDIC. Pôle emploi lui a finalement proposé une formation d'insertion professionnelle qui démarre lundi.

Elle se rend donc ce lundi en ayant inscrit son enfant à la crèche, qu'elle dépose à huit heures au bourg centre, pour se rendre ensuite à la formation au chef lieu de département. Elle a un peu sous-estimé les embouteillages puisqu'elle arrive à neuf heures moins le quart pour une formation qui démarrait à huit heures et demie, en laissant sa voiture au parking payant.

La première semaine se passe ainsi à courir entre le dépôt de l'enfant à huit heures, et le début de la formation à huit heures et demie, en payant le transport et le parking tous les jours.

Au bout de la première semaine, elle fait ses comptes et s'aperçoit que cela lui coûte cher. Elle décide d'essayer les transports en commun.

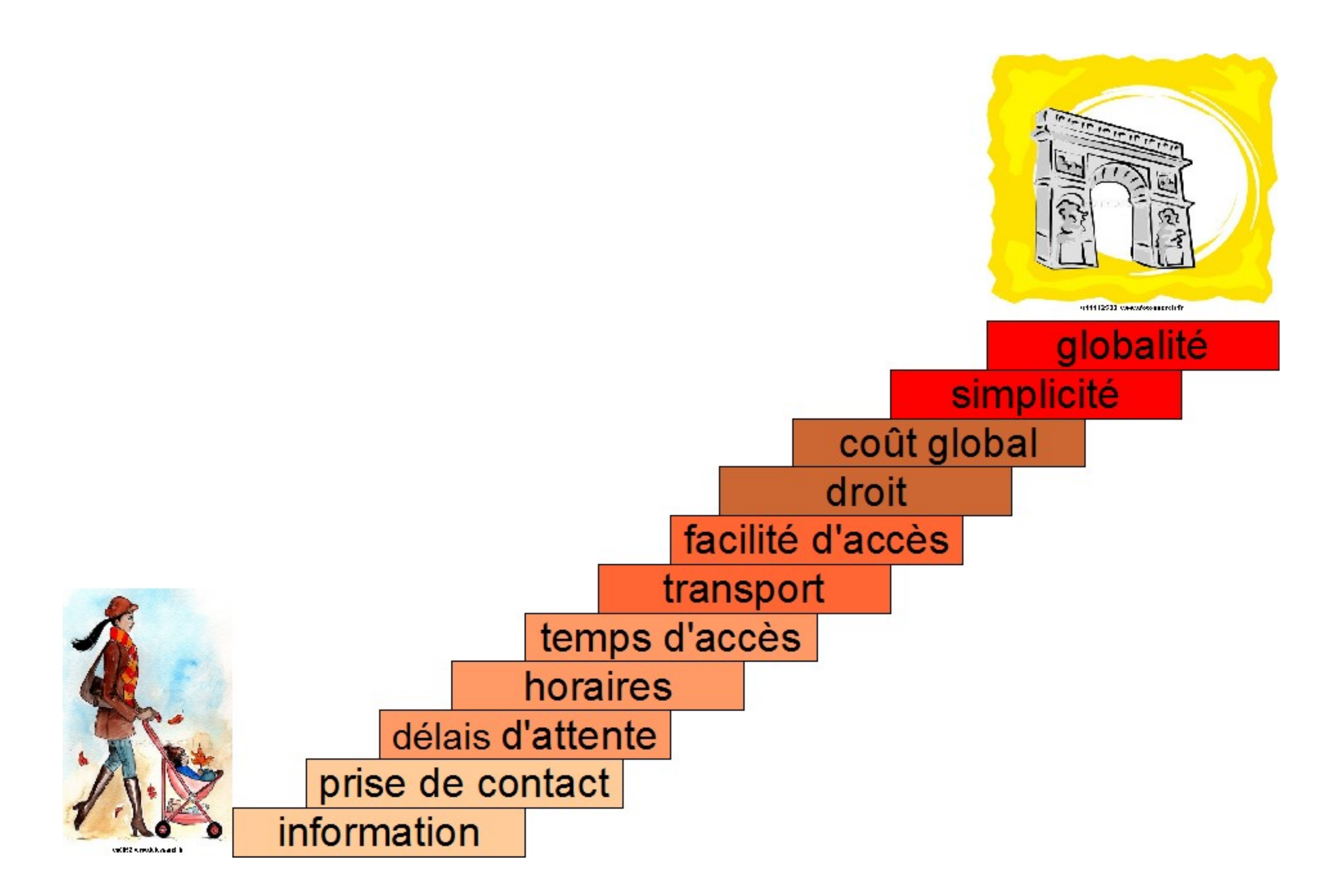
Elle apprend par ses voisins que ce sont les autocars « Vas-y vite » qui font le transport scolaire tous les matins vers le bourg centre. Elle arrive à les joindre le soir au téléphone, et on lui explique que ces transports sont ouverts au public à condition d'obtenir une autorisation du conseil général qui finance les transports scolaires. Pendant ce temps-là, elle continue à prendre sa voiture. Elle obtient l'autorisation de prendre son transport scolaire.

Et enfin, le lundi d'après, elle se pointe avec sa poussette et son bébé à sept heures et quart pour prendre le transport. Beaucoup de collégiens sont présents pour prendre le car, et elle se retrouve seule avec sa poussette qui ne peut rentrer dans le car, le chauffeur l'aide exceptionnellement à monter sa poussette dans le coffre à bagages mais lui explique que ce n'est pas envisageable de faire cela tous les jours. Elle arrive à huit heures moins le quart au bourg centre, et doit attendre un quart d'heure l'ouverture de la crèche. Ensuite, elle attrape le car de huit heure dix en courant car c'est la ligne express régionale qui l'amènera du bourg centre à la préfecture. Arrivée sur place, elle a encore un quart d'heure à pied pour rejoindre la formation pour laquelle elle arrivera à huit heures quarante cinq au lieu de huit heures trente. Elle s'excuse mais ne voit pas comment faire autrement. La formation prévoit des stages en entreprise. Le fait de ne pas avoir de véhicule pour se rendre dans son stage en entreprise lui pose des problèmes à la fois financiers et de reconnaissance.

Bérengère commence à se demander si elle ne va pas retourner dans son petit appartement de banlieue qui au moins était desservi toutes les cinq minutes par les transports en commun avec des offres d'emplois plus nombreuses.

Bérengère n'a plus le moral....

Cette histoire permet de décrire l'ensemble de la chaîne de l'accessibilité.



La chaîne de l'accessibilité peut être approchée de manière opérationnelle au travers de onze chaînons : onze marches pour lesquelles une intervention des territoires peut être déterminante. La description de ces onze critères peut se résumer ainsi :

1. **Information :**
   - Trouver un lieu d'information sur l'offre de services (crèche, transport, emploi, formation)
   - Trouver une information précise avec adresse, heures d'ouverture, et modalités de contact
   - Trouver une information complète (*ici, exhaustivité de l'offre de garde)*
   - Trouver une information sur la qualité et les alternatives possibles *(gardienne non agréée, gardienne peu recommandée, assistante maternelle agréée, crèche)*
2. **Prise de contact :**
   - Mode de contact avec le service pour prendre rendez vous ou savoir les pièces nécessaire à apporter : courrier (délais de réponses ?), Courriel, (pas toujours de réponses), Internet (inscription en ligne), téléphone (question de disponibilité, souvent répondeur automatique) ou enfin déplacement physique.
3. **Délais d'attente :**
   - Délais pour avoir un rendez-vous
   - Délais pour avoir accès aux services *(place de crèche, formation)*
   - Délais pour transférer un dossier d'un territoire à un autre
4. **Adaptation des horaires :**
   - Heures d'ouverture
   - Concordance entre les heures des services entre eux et du travail (crèche et les heures de travail et de formation)
   - Concordance entre les heures de transports et les heures d'ouverture des services
5. **Temps de déplacement aux services :**
   - Éloignement des services du domicile *(crèche, centre de formation, pôle emploi)*
   - Éloignement des services entre eux *(crèche, centre de formation, pôle emploi)*
6. **Transports :**
   - Accès par transports en commun
   - Parking à proximité
   - Aménagement des autocars ou et des locaux *(motricité réduite, poussette)*
7. **Accessibilité pratique :**
   - localisation, signalétique
   - Accessibilité handicap, mobilité réduite
   - Regroupement de services
   - Proximité de services associés (photocopieur, photomaton, internet, écrivain public, autres services...)
8. **Droits - le droit d'accéder aux services n'est pas le même pour tous :**
   - Droit d'accès en fonction du lieu de résidence
   - Droit en fonction de la situation personnelle
9. **Coût :**
   - Prix du services
   - Aides personnalisées

- Coût d'accès aux services *(communications téléphoniques, transports en commun ou voiture , parking..)*

10. Simplicité, accessibilité culturelle et sociale :

- Simplicité des dispositifs, des démarches, du langage
- Convivialité des lieux d'accueil
- Adaptation de l'accueil (langue, écoute, explication)

11. Globalité du service :

- Coordination inter-services
- Services associés en proximité
- Prise en compte de la personne dans son intégralité et non de son statut administratif (numéro d'usager)

L'ensemble de ces facteurs d'accessibilité montre que l'accès à un service de qualité dépend d'une chaîne. Le plus petit maillon de la chaîne peut rompre l'accès aux services.

L'accessibilité ne peut donc se mesurer simplement au nombre de services pour cent mille habitants, ni à la distance à vol d'oiseau du service par rapport aux habitants.

La mesure de l'accès en kilomètres ou en temps permet une première approche de l'accès aux services.

Mais l'analyse de l'accessibilité nécessite une **approche complexe** qui intègre un ensemble de services et de paramètres. In fine, cette analyse ne peut pas se faire uniquement dans un bureau avec des statistiques, mais demande certainement la **participation de tous** et notamment des **usagers** eux-mêmes.

La réponse aux questions d'accessibilité ne peut être que le fruit d'une **coordination des acteurs sur un territoire et d'une information globale des habitants** et non seulement d'efforts sectoriels et cloisonnés.

Transversalité

Le schéma ci-après résume l'approche nécessairement transversale des services.

Les besoins des habitants ?

Transport mobilité
Santé, social
prestations
Services régaliens
Loisirs, culture
Services marchands
éducation
Services publics marchands
enfance
Habitat
Activité, emploi

LES BESOINS GLOBAUX DE LA POPULATION.





La famille nombreuse qui vient s'installer en milieu rural ou qui y vit depuis quelques années a besoin bien entendu d'une habitation qui pose la question de l'offre de logements et du foncier.

Elle a besoin la plupart du temps, sauf pour les retraités et inactifs, d'un emploi qui nécessite une activité économique qui fasse vivre le territoire et les membres de la famille.

Tout autour, nous voyons les besoins essentiels à la vie quotidienne d'une famille : les services.

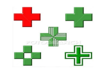
D'une part les besoins en matière de petite enfance, d'éducation, d'accès aux loisirs mais également à la culture et au sport qui sont des facteurs déterminants d'attractivité.





La famille à besoin d'accéder à des prestations sociales (CAF, CPAM) ainsi que des services régaliens traditionnels (État-Civil, carte grise, service des impôts...etc).

La famille a bien entendu besoin aussi d'accéder à des services marchands de qualité, services marchands publics (une poste, l'eau, l’électricité, les télécommunications, ...) et de services marchands privés de première nécessité (distributeurs de banque, boulangerie, alimentation...etc).



Enfin les ménages ont besoin d'accéder à des services de santé et sanitaires et sociaux tant pour les personnes âgées et les enfants que pour l'ensemble de la famille et des personnes en difficultés.


L'ensemble de ces offres de services n'étant pas forcément disponible à proximité du domicile, une offre de mobilité et de transport est nécessaire pour sortir les territoires ruraux de leur isolement.

Tous les besoins ne sont pas à traiter sur le même niveau et une hiérarchisation des besoins est sans aucun doute nécessaire.

Amélioration transversale de l'accessibilité

Cette globalité des besoins nécessite, d'après nos travaux, une approche globale que l'on peut résumer par le schéma suivant.

Rapprocher services et emplois
Rapprocher le logement
Organiser la proximité (réduire les déplacements)
Utiliser les TIC
Accès aux services et aux emplois
Transports collectifs
Organiser les déplacements
Transports individuels
Aide directe aux personnes
Covoiturage

Organiser les déplacements

L'accès au services et aux emplois peut passer par un travail sur l'**organisation des déplacements** mais également par un travail sur la **réduction des déplacements** pour répondre aux critères du développement durable.

L'organisation des déplacements passe bien entendu par l'amélioration de l'offre de **transport en commun** collectif, lignes régulières, transports à la demande, mais aussi éventuellement par les transports sociaux spécifiques ou transport en commun privé en entreprise.

On sait cependant que cette offre de transport collectif public reste limitée et onéreuse.

Des aides individuelles aux transport des personnes pour passer le permis de conduire, pour payer les transports en commun existent et permettent d'apporter aux personnes en difficulté des aides à la

mobilité.

Le moyen de **transport individuel** reste bien entendu une modalité de transport dominante. Ces modalités de transport par le véhicule individuel peuvent donner lieu toutefois à des politiques publiques d'**amélioration de l'intermodalité** (aménagement des transports doux, aménagement de parking-relais, aménagement de lieux de plate-forme d'intermodalité, organisation de l'information sur l'intermodalité).

Enfin, des solutions plus collectives et solidaires telles que le **covoiturage et l'auto-partage** peuvent permettre de mixer des solutions publiques et des solutions citoyennes sur la question de la mobilité dans les territoires ruraux.

Aucun de ces axes de travail ne peut permettre de régler seul l'ensemble des questions des mobilités, c'est bien **l'articulation** de l'ensemble de ces moyens qui permettra à un territoire de répondre au mieux à la problématique de la mobilité pour permettre l'accès aux services et aux emplois des habitants.

Organiser la proximité

D'un autre côté, la **réduction des besoins de transports** pour accéder aux services constitue une voie complémentaire indispensable.

La mise en œuvre des schémas de services à la population, en articulation avec les autres schémas d'aménagement territoriaux (SCoT, Agenda 21, PLU, schéma de développement économique, Plan locaux de l'Habitat..) doivent permettre de relocaliser des services à proximité des logements ou les logements à proximité des emplois est bien entendu indispensable.

Au-delà de ces schémas globaux d'aménagement équilibré du territoire, on peut limiter les déplacements pour accéder aux services en **créant une offre d'hébergement** ou de logement en proximité de certains services ou d'emplois (par exemple création de logements pour les saisonniers, pour les étudiants, pour les apprentis à proximité des emplois, des services, des centres de formation...).

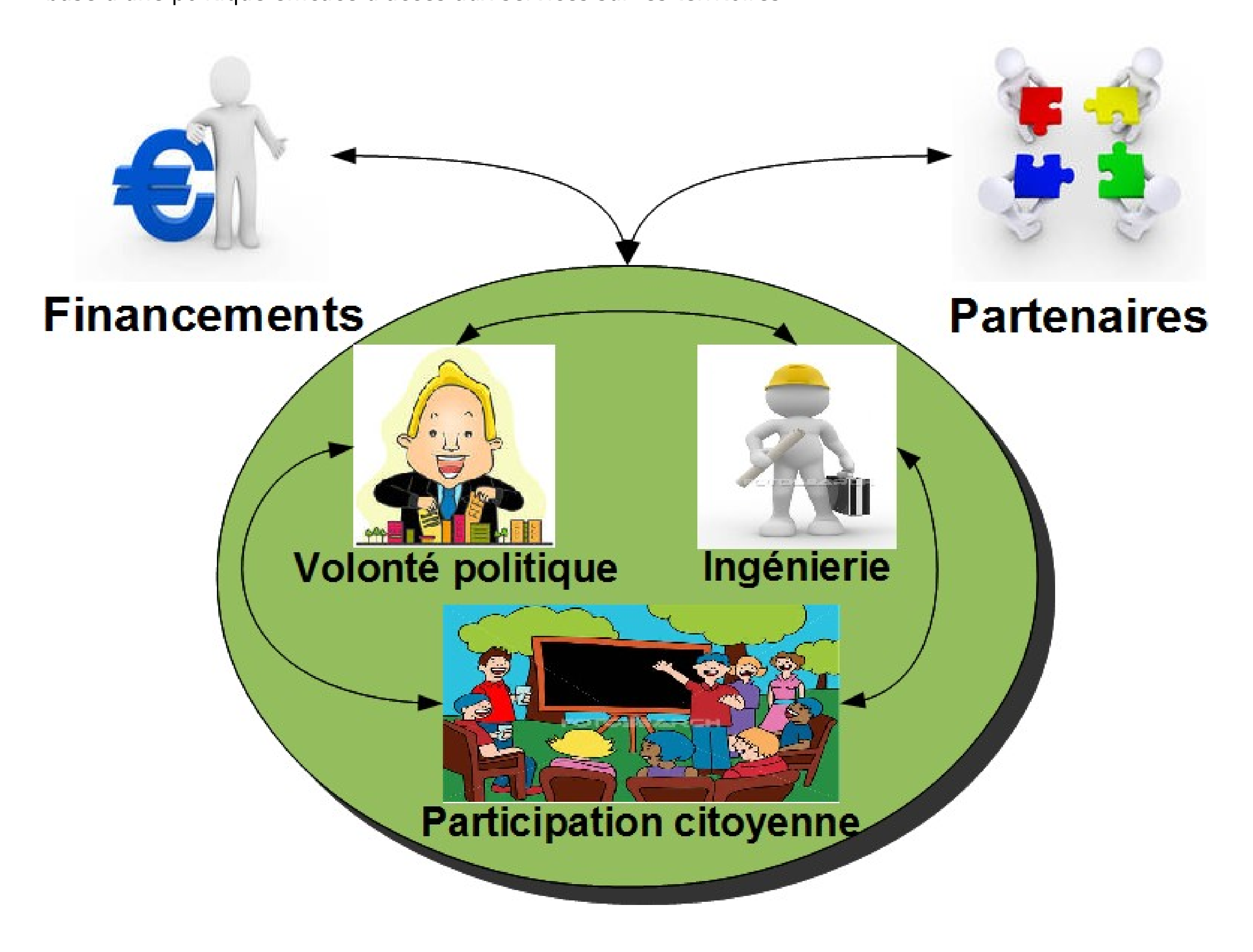
Certains territoires développent une politique de **rapprochement des services** en créant des **services de proximité** avec, par exemple, les relais de services publics, les maisons et réseaux de santé, des pôles « petite enfance » qui permettent d'offrir en proximité un bouquet de services qui évite aux personnes de se déplacer en ville pour accéder à ces services.

Enfin, l'utilisation des **technologies de l'information et de la communication** constitue un nouveau levier qui peut permettre d'offrir en proximité des services de formation, des télé-procédures ou d'exercer un travail à distance. Cela permet de régler une partie des problèmes d'isolement de certains territoires ruraux.

Là encore, l'ensemble de ces éléments de réponse à l'accès aux services par la réduction des déplacements ne peut être traitée que par une approche transversale et non pas ponctuellement, sur une seule des branches, qui ne permettrait pas une réponse globale à l'enjeu essentiel de l'accès pour tous aux services.

Gouvernance locale

L'analyse des expériences des territoires montre qu'un certain nombre de conditions de réussite sont à la base d'une politique efficace d'accès aux services sur les territoires.



Volonté politique

Il n'y a pas de politique de service sans volonté. Cette volonté peut être incarnée par un élu charismatique ou par une équipe résolue. Ce sont les élus qui décident de la politique territoriale et sans cette volonté locale, aucune politique d'innovation en matière de service ne peut être menée. Ces politiques sont à relier bien entendu aux politiques globales d'accueil des nouvelles populations, de développement économique, de développement local durable menées par ces territoires de projets à l'échelle intercommunale (communauté de communes, Pays, parc).

Cette volonté politique peut être initiée et accompagnée par la formation des élus et de l'information via les associations d'élus, les réseaux et la presse qui font connaître les initiatives positives de certains territoires. Ces échanges et apports peuvent ainsi inspirer et outiller les élus locaux réceptifs.

Ingénierie

La volonté politique ne suffit pas si elle ne peut s'appuyer sur une compétence d'ingénierie territoriale pour mettre en œuvre les projets. Il existe bien entendu une ingénierie de gestion pour monter les dossiers de financement et gérer administrativement les projets. Cette ingénierie n'est pas suffisante pour intervenir dans le domaine des services qui reste un domaine extrêmement complexe.

La capacité d'ingénierie doit pouvoir intégrer une compétence de négociation avec les partenaires des services au public d'une part, et introduire une capacité d'animation des démarches citoyennes et participatives d'autre part.

Les compétences d'ingénierie du développement territorial sont extrêmement développées mais certainement encore insuffisamment dans le domaine des services à la population qui est relativement

nouveau.

Le recours à des prestataires externes peut palier un manque de compétences internes momentanément ou pour lancer une démarche, mais devra de toute manière pouvoir être relayer à minima, et traiter en interne par les organisations territoriales à terme.

Participation citoyenne

Si on veut éviter des projets technocratiques venant d'en haut et ne pas développer des projets qui ne correspondent pas aux attentes prioritaires de la population, il est essentiel de mettre en œuvre des démarches participatives en associant les habitants, les citoyens et les usagers à l'analyse des besoins et à la mise en œuvre des réponses.

De nombreux modes de participation existent à travers les Conseils de développement, les commissions extra-municipales et au travers des associations.

Attention ! Les associations ont souvent un double rôle dans le domaine des services à la population : elles peuvent d'une part représenter bien entendu leurs adhérents, les habitants, les citoyens ou les usagers ; et elles sont aussi les porteuses d'une offre de services dans laquelle elles peuvent être en concurrence avec d'autres prestataires. Elles peuvent apporter une capacité d'innovation et de mobilisation mais cela ne doit pas être confondu systématiquement avec l'expression de l'ensemble de la population.

Synergies entre volonté politique, mobilisation citoyenne et ingénierie territoriale

Les 3 piliers du développement territorial que sont la volonté politique, l'ingénierie et la participation citoyenne ne sont bien entendu pas également développés au même moment sur un territoire.

Il y a une synergie à organiser entre l'ensemble de ces éléments constitutifs de la dynamique territoriale. Parfois ce sont les élus qui mobilisent la population grâce à une ingénierie adaptée, parfois ce sont les citoyens qui mobilisent leurs élus grâce aux travaux et à la mobilisation qu'ils mettent en œuvre, parfois ce sont les techniciens qui arrivent à mobiliser la population et les élus.

L'objectif à terme étant que chacun apprenne à travailler avec les autres pour un projet partagé sur le territoire.

Ce triptyque territorial nécessite 2 apports extérieurs indispensables à la réussite d'un projet de services : des financements et des partenariats.

Financement

Le financement est le nerf de la guerre. Le territoire en a besoin pour réaliser ces projets d'investissements et financer le fonctionnement des services mis en œuvre.

Le partenariat avec les Conseils régionaux et les Conseils généraux dans la mise en œuvre de ces projets est indispensable.

La mobilisation des financements d'État et des financements européens permet de stabiliser les projets sur le territoire.

Attention, il est plus facile de se faire financer de l'investissement que du fonctionnement : de nombreux territoires réalisent ainsi des équipements dont la charge de fonctionnement leur revient par la suite et pose des questions de pérennisation. Des financements expérimentaux européens ou des financements de développement territorial permettent de lancer des projets. La question de la pérennisation du fonctionnement de ces projets à l'issue des expérimentations reste souvent problématique.

Le financement apporté au territoire doit notamment permettre de garantir une ingénierie efficace pour le territoire afin d'organiser les négociations et la pérennisation du projet territorial ainsi que la mobilisation citoyenne. Ces financements sur la mobilisation citoyenne et sur l'ingénierie apparaissent comme des facteurs clés du succès des politiques territoriales.

Le financement d'actions de transferts, d'échanges auprès des organisations d'élus, auprès des réseaux d'agents de développement et auprès des citoyens apparaissent également comme des éléments facilitateurs et mobilisateurs pour la multiplication et l'innovation dans le domaine de l'offre de services à la population (organisation de séminaires, formation des élus et des agents, action de transferts, animation de réseau, etc)

PARTENARIATS

La plupart des services ne sont pas présents sur le territoire au niveau décisionnel ; certains dépendent d'organismes implantés au niveau du bassin d'emploi, du département voire de la région ou du niveau national.

Aucune politique locale de services à la population ne peut se développer sans un partenariat externe avec les administrations qui pilotent les dispositifs publics et avec les prestataires de services, publics ou privés, qui interviennent à un échelon supraterritorial. La mobilisation de ces partenariats apparaît comme une condition indispensable à la réussite des projets territoriaux. Il ne s'agit pas en effet pour le territoire de prendre la place des organismes et des dispositifs publics existants, mais bien d'optimiser leur efficacité pour permettre aux habitants d'un territoire, d'accéder à ces services. Ce partenariat n'est pas toujours facile à mobiliser au niveau des territoires car ils sont organisés de manière verticale sur des logiques d'optimisation gestionnaire qui ne prennent pas en compte la question de la proximité et de l'accès dans les territoires ruraux.

La mobilisation des services de l'état et des politiques publiques pour inciter les partenaires à participer aux négociations territoriales, apparaît comme un élément clef de la réussite des projets territoriaux. En effet, un territoire seul a du mal à mobiliser des organismes supra territoriaux. L'effet « homme providentiel » de certains leaders politiques, par exemple, risque de masquer la difficulté pour la plupart des élus territoriaux à mobiliser ces partenaires institutionnels.

L'opération « **plus de services** » menée par la DATAR avec 23 départements test a permis une mobilisation des partenaires grâce à l'intervention des préfectures. L'intervention d'un préfet peut donc permettre de mobiliser le pôle emploi ou ERDF par exemple sur un projet de relais de service public territorial.

Ces 5 conditions de gouvernance constituent des axes d'analyse et de progrès complémentaires à la mise en œuvre des 8 leviers d'action que peuvent actionner les territoires pour intervenir sur la question des services à la population.

PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS

Ces trois conditions transversales (accessibilité, transversalité et gouvernance) et qui s'appliquent aux 8 leviers repérés ne prétendent pas épuiser le sujet des services à la population. Ces outils d'analyses et ces axes méthodologiques nécessitent une approche transversale. D'autres outils et leviers sont certainement nécessaires ; disponibles pour certains et à créer pour d'autres.

Les outils repérés nécessitent un outillage méthodologique pour appuyer les territoires.

Transfert et formation

Plusieurs propositions peuvent être faites dans ce domaine :

- Diffusion des travaux auprès des acteurs du Réseau Rural National et des Réseaux Ruraux Régionaux avec des actions de transferts spécifiques si besoin.
- Diffusion de ces travaux auprès des réseaux d'élus, ARF, ADF, AdCF, AMF, AMRF, ANEM,APFP, etc.
- Diffusion de ces travaux auprès des agents de développement, de leurs associations, de leurs réseaux.
- Diffusion de ces travaux dans les programmes de formation des agents de développement territoriaux. Travail avec le CNFPT, la plateforme des métiers du développement et les centres de formation universitaire.

Cet effort de transfert et de formation méthodologique doit pouvoir s'accompagner de la fourniture d'outils méthodologiques d'appui au territoire en matière d'analyse.

Outils d'analyse

Outil **d'analyse cartographique de l'accessibilité**, outil **d'analyse statistique** sur l'implantation des services. Ces outils relèvent d'un niveau national ou régional et ne peuvent pas être laissé à la seule initiative des territoires ruraux. Cela dans le but d'une part d'avoir une homogénéité d'approche nationale qui permette de faire des comparaisons et d'autre part, de permettre une mutualisation des ressources pour éviter la dispersion des moyens sur les territoires.

Prospective services

Une poursuite de réflexions plus prospectives sur les nouveaux enjeux pour l'avenir est certainement nécessaire pour adapter ces 8 leviers aux évolutions rapides de la société française et européenne dans son ensemble. Cela pourrait donner lieu à une réponse au prochain appel à projet du groupe de travail « services à la population en milieu rural » du Réseau Rural national.

Politiques publiques contractuelles sur les services

D'ores et déjà, il apparaît indispensable que des modalités de contractualisation multi-niveaux se développent pour appuyer les politiques territoriales d'amélioration de l'accès aux services, impliquant les niveaux régionaux, départementaux et locaux.

Des formes de contractualisation partenariale et financière avec les opérateurs et les collectivités locales sont indispensables à différentes échelles pour éviter de transférer simplement au niveau local la prise en charge des services.

L'ambition serait d'aboutir à un véritable aménagement solidaire des services sur l'ensemble des territoires en zones rurales.

RESSOURCES

Évolution du monde rural

- Rapport du Sénat, « Le nouvel espace rural français », 2008

Politiques publiques des services

- Le portail de la modernisation de l'Etat > La DGME Direction Générale de la Modernisation de l'Etat
- RGPP : 6 ème conseil de modernisation des politiques publiques décembre 2011
- Synthèse faite par l'ADRETS de la 1ère phase de la RGPP
- Bilan de la mise en œuvre de l'accord national «+ de services au public » (septembre 2010)

Accessibilité

- « La France à 20 minutes (et plus). La révolution de la proximité « , Jean-Marc Benoit, Philippe Benoit, Daniel Pucci. Edition Belin
- Accès aux équipements et services dans les Pays de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Junel Bernard, Jacques Pougnard, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Un nouvel outil cartographique pour les Services / expérimentation par une méthode de calcul par isochrone menée par l'APEM sur l'accessibilité des services à la population.

Transversalité territoriale des services

- Guide de l'APFP : « Repères méthodologiques sur la vocation de services des Pays », par Bernard Leurqin, la documentation française,septembre 2003
- Liste PER services
- Liste agora Pays
- Atlas des territoires de projets « services » du Massif-Alpin, étude réalisée en 2009-2010-2011

Gouvernance

« Décider ensemble » le pari de « Décider ensemble » est de changer en douceur notre culture et nos pratiques en matière de concertation. http://www.deciderensemble.com/accueil













VADE-MECUM

Faire un diagnostic territorial des services



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

Enjeux

- ✗ Inscrire les services dans une politique globale d'accueil et de développement
- ✗ Garantir à tous une équité dans l'accès aux services.
- ✗ Mettre le citoyen, habitant, usager, client au centre de la réflexion : avoir un projet partagé par tous
- ✗ Connaître et comprendre pour pouvoir agir
- ✗ Mobiliser les acteurs pour l 'amélioration de l'offre locale de services

Constats

Beaucoup de territoires sont interpellés sur la question des services. Ces préoccupations se manifestent :
- à l'occasion d'événements ponctuels (fermeture d'une poste, d'une école ou d'un hôpital).
- par des projets thématiques : transport, emploi, formation, économie.

Ces territoires mettent en œuvre des projets en matière de services. Mais certaines de ces interventions sont ponctuelles, en fonction d'une offre ou d'une opportunité, sans analyse préalable de l'existant. Il n'y a pas de diagnostic préalable mais simplement une argumentation sans justification *a posteriori* des projets proposés.

On constate souvent une méconnaissance des services sur les territoires par les élus et les habitants et les agents des services eux-mêmes.

A la mauvaise connaissance de l'offre, notamment due à sa dispersion et au cloisonnement des dispositifs et des organismes s'ajoute une méconnaissance encore plus grande du vécu, des pratiques, des avis, et des besoins de la population.

Cette méconnaissance peut aboutir à une difficulté pour les territoires à définir une stratégie globale qui les conduit parfois à rechercher le financement d'un catalogue de projets non hiérarchisés, ni coordonnés.

Certains territoires posent la question des services à la population d'une manière globale dans le cadre d'une politique d'accueil de nouvelles populations et de développement durable (voir le nombre de PER, de Leader et de contrats de Pays portant sur la question des services). Ils mettent en œuvre des démarches de diagnostic territorial volontairement, ou parfois sous l'impulsion d'un Conseil général ou d'un Conseil régional (exemple Conseil général des Vosges ou Conseil régional d'Aquitaine).

Difficultés repérées

Les élus et les techniciens des collectivités se heurtent à plusieurs problèmes :

- ✗ Les services en général ne font pas partis des compétences traditionnelles des communes ou des intercommunalités. Les moyens d'actions relèvent souvent de centres de décisions à une échelle départementale ou régionale qui échappent au pouvoir des collectivités territoriales. La collaboration de ces centres de décisions externes n'est pas toujours possible. Les sources d'informations sont éclatées et peu accessibles.

- ✗ Chaque thématique de services met en œuvre un ensemble de dispositifs et d'intervenants extrêmement complexes pour les personnes non initiées. La formation et l'accompagnement des techniciens des territoires ne sont pas toujours suffisants pour appréhender cette complexité.

- ✗ Les territoires ne disposent pas souvent des outils statistiques et cartographiques pour réaliser l'analyse de l'offre locale de services en regard des besoins.

- ✗ Le recours à des prestataires externes permet aux territoires de surmonter ces difficultés

méthodologiques, mais peuvent présenter des effets pervers :

- La connaissance fine des services et de la population et les relations établies avec les opérateurs et les forces vives du territoire risquent de ne pas être capitalisées et valorisées par les territoires si aucune compétence interne n'a pu être associée aux travaux pour assimiler cette connaissance diffuse : le rapport de diagnostic et les séances de restitution, même très professionnelles ne suffisent pas à transmettre la richesse d'un diagnostic véritable.

- Le coût d'un bureau d'étude à la journée étant souvent élevé, la prestation ne prévoit souvent pas de véritable enquête de terrain, ni démarche participative considérées comme chronophages.

- De ce fait certains diagnostics réalisés en bureau restent généralistes. Ils se contentent d'une analyse à plat de l'offre, secteur par secteur, sans réflexion transversale sur les causes des dysfonctionnements : certains ne proposent pas de pistes d'actions précises ou d'autres débouchent sur un catalogue d'actions thématiques difficilement réalisables.

- D'autres diagnostics experts sont très approfondis, et pertinents, mais faute de démarche participative ne sont pas suffisamment partagés et ne permettent pas une véritable dynamique collective à l'issue de la mission.

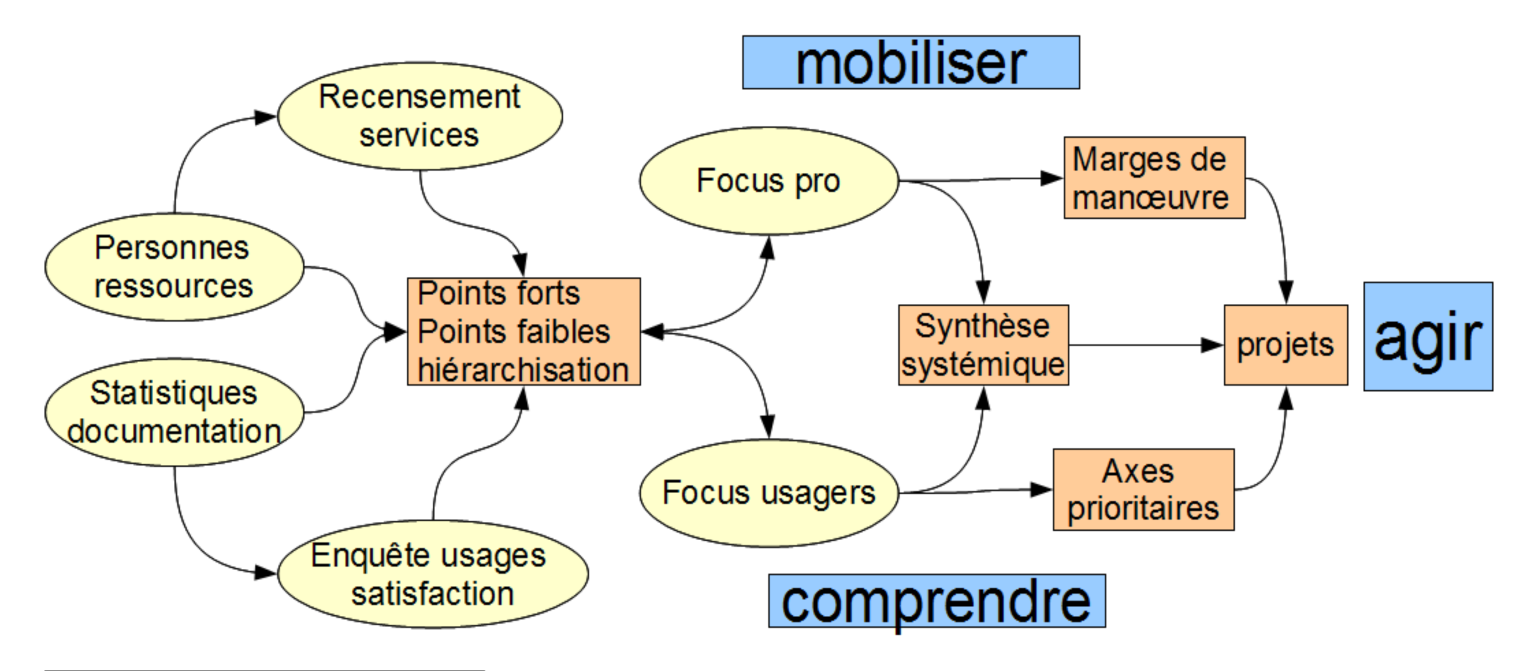
- ✗ Sur le territoire, la difficulté est aussi de trouver des élus motivés et des citoyens organisés (peu d'associations de consommateurs, faiblesses de certains Conseils de développement..) pour s'impliquer dans la démarche de diagnostic.
- ✗ Les opérateurs du diagnostic, internes ou externes, ne maîtrisent pas toujours de leur coté les méthodologies d'enquêtes et de démarche participative.
- ✗ D'une manière générale, la réalisation d'un véritable diagnostic demande du temps et des moyens, deux ressources rares dans le cadres des politique de développement territorial.
- ✗ Alors qu'il est déjà difficile de réunir les moyens pour diagnostiquer la situation présente faute de moyens, la prospective sur les besoins futurs est d'autant plus difficile à réaliser. On constate globalement un manque d'anticipation des territoires vis-à-vis de ces questions d'avenir des services.

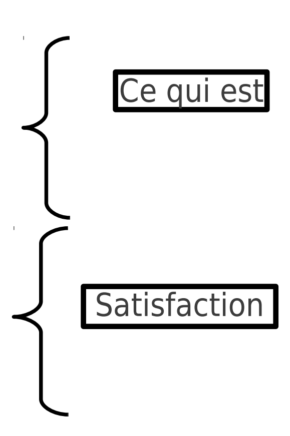
Pistes d'actions

La réalisation de diagnostics pertinents et approfondis a pu être expérimentée par plusieurs territoires. La formalisation de la méthode met en évidence plusieurs points incontournables :

Schéma d'une démarche diagnostic de service (renvoi aux ressources méthodologiques plus complètes)

- les rectangles bleus concernent les différents objectifs de la démarche
- les cercles jaunes, représentent les actions concrètes à réaliser pour produire le diagnostic
- Les rectangles oranges représentent les document et résultats à produire.





1. **Connaître l'offre de services détaillée** : il est important de ne pas recenser uniquement l'offre de services offerte aux habitants sur le territoire soit dans un domaine particulier (transport, emploi, économie), soit d'une manière plus générale. L'offre de services doit être assez précise pour savoir qui fournit le service ? Dans quel lieu ? Et quels sont les moyens d'accès à ce service ?
Recensement, travail sur les données statistiques et rencontre des personnes ressources.

2. **Connaître les pratiques et le sentiment de satisfaction du public**. Cette connaissance des besoins de la population peut être appréhendée par des démarches participatives d'enquêtes auprès de la population. La représentativité de l'enquête est essentielle pour permettre d'éclairer la situation vécue par les habitants.

Comprendre

3. **Comprendre le fonctionnement des services** : les focus groupes avec les professionnels des différents services sont essentiels pour comprendre leurs logiques d'intervention et leurs difficultés. Connaître les éléments de satisfaction et d'insatisfaction d'une manière qualitative. Les focus groupes avec des usagers doivent permettre de comprendre leurs attentes et d'entrer dans le détail des éléments de satisfaction et d'insatisfaction vis à vis des services proposés sur le territoire.

4. **Présentation synthétique des résultats** : il est essentiel de pouvoir présenter les résultats d'une manière lisible et hiérarchisée pour permettre d'avoir une vision globale de la situation.

5. **Ouverture sur l'opérationnel** : La synthèse doit pouvoir déboucher sur des propositions d'axes de développement hiérarchisés et coordonnés qui seront repris par un schéma de développement ou dans un plan d'action.

POINTS DE VIGILANCE

La transversalité : les démarches transversales sur l'approche des services sont préférables aux démarches sectorielles. En effet, du point de vue de l'usager, il est difficile d'isoler la qualité d'un service, la satisfaction d'un besoin dans un secteur sans le lier à un autre secteur. Par exemple, les services de l'emploi sont très dépendants des services de mobilité, des services de formation et des services petite enfance.

Qualité globale : la question de la qualité des services mérite une approche globale qui inclut la satisfaction de l'usager, la satisfaction des agents, la satisfaction de l'institution, et l'impact social sur le territoire.

L'accessibilité : la qualité de la prestation de services dépend fortement de l'accessibilité du service. L'accessibilité prend en compte la proximité mais également les moyens de transport, les parkings, les horaires d'ouverture, les accès à distance, la signalétique, l'information. Le diagnostic ne doit pas se contenter de recenser la présence ou non des services. Il doit permettre d'évaluer leur accessibilité.

La participation : un diagnostic doit s'efforcer d'associer les usagers, les élus, les agents et les organismes responsables des services pour que chacun puissent exprimer son point de vue, ses difficultés. Le diagnostic est l'occasion de réunir autour d'une même table l'ensemble de ces partenaires. Il est souvent extrêmement difficile de mobiliser les grands opérateurs de services qui interviennent à des échelles supra-territoriales. Le rôle des services de l'État est souvent déterminant dans leur mobilisation.

Le territoire de vie : le territoire du diagnostic, doit être si possible cohérent avec le bassin de vie. Le bassin de vie ne se réduit généralement pas à la commune ou au périmètre administratif. C'est le territoire de vie des personnes, de fréquentation des services quotidiens ou hebdomadaires par les habitants d'un territoire. Un diagnostic sur un territoire trop grand ou sur un territoire trop petit risque de ne pas être opérationnel.

L'approche territoriale institutionnelle : basée sur l'organisation territoriale de chaque service pour des questions d'organisation interne. Elle est utile mais insuffisante, car elle ne permet pas la transversalité, ni la prise en compte des pratiques ,et des besoins des usagers.
Le choix du territoire pertinent d'étude n'est jamais totalement satisfaisant. Il convient donc toujours d'ouvrir le diagnostic sur les territoires voisins.

L'évaluation de la durabilité : les diagnostics se concentrent souvent sur la situation présente et analysent peu la situation au regard du développement durable. L'approche prospective est peu mise en œuvre.

L'opérationnalité : une critique souvent faite aux démarches de diagnostic est leur manque d'opérationnalité : « encore une étude ». Entre les conclusions trop générales qui n'aboutissent à rien de concret ou les préconisations d'interventions tout azimut des collectivités locales qui n'en n'ont pas les moyens, ni la légitimité, il est difficile de trouver la bonne posture. Le diagnostic doit s'efforcer de repérer les marges de progrès, les leviers d'intervention pour lesquels le territoire est légitime et compétent pour intervenir, non pas à la place des services eux-mêmes mais en catalyseur.

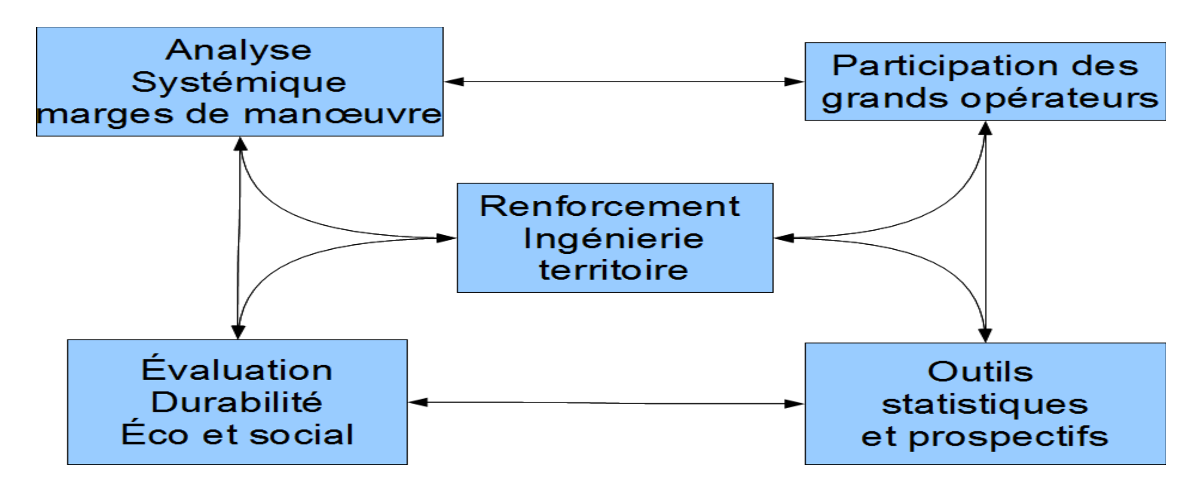
PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS

- Transferts méthodologiques : les territoires de projet peuvent utiliser les méthodologies de diagnostic qui ont été réalisées à titre expérimental par plusieurs territoires afin de « prioriser » les projets d'actions dans le domaine des services.
- Formation des agents des territoires et sensibilisation des élus
- Financement de l'ingénierie : ce travail de diagnostic préalable nécessite un **financement d'ingénierie**. Il serait souhaitable que les territoires concernés se dotent d'une capacité interne d'ingénierie, quitte à faire appel à des bureaux d'études ou à des étudiants, pour les phases de récolte d'informations préalables, mais sans déléguer la réalisation totale du diagnostic à une compétence externe afin qu'il soit bien partagé par l'ensemble des acteurs locaux.
- Création et mise à disposition d'outils d'analyse pour les territoires : adaptation des outils statistiques et cartographiques (bassin d'accessibilité de l'INSEE et cartographie dynamique des

temps de l'APEM avec le Conseil régional d'Aquitaine). Ouverture des données publiques (open DATA).

- Lancement d'un nouveau projet plus « prospectif » dans le cadre du groupe service du Réseau Rural.

Pistes d'approfondissement possible pour le prochain appel à projet « services »



Ressources

De nombreux ouvrages sur les diagnostics territoriaux existent. Les ouvrages de France Qualité Publique sur les méthodes d'enquêtes, les méthodes de participation des usagers, des clients, et des habitants sur l'évaluation des services (publiés à la documentation française).

- L'offre de services en milieu rural - Quels outils ? ETD-juillet 2008-110 pages
  Cet ouvrage s'adresse à tous les acteurs locaux, élus et techniciens, qui souhaitent aborder la problématique des services à la population en milieu rural. Il insiste sur la nécessité de fonder l'action sur une analyse fine des besoins des habitants et d'inventer de nouvelles modalités d'organisation des services par le développement de structures mutualisées et des procédures dématérialisées.

- Les services à la population dans les projets de pays – ETD, 2005-28 page
  Comment les pays abordent la question des services à la population ? Comment confrontent-ils l'offre de services existante aux besoins de la population ? Quelle stratégie de services choisissent-ils ? Quel est leur rôle dans l'organisation des services à la population et dans le partenariat avec les opérateurs publics et privés ? Autant d'interrogations auxquelles le travail d'Etd, mené à partir de l'analyse de 16 projets de territoire, se propose d'apporter des éléments de réponse.

- Méthodologie d'un diagnostic participatif : l'exemple du Pays Gapençais
  La démarche proposée dans ce document est basée sur l'expérience menée l'ADRETS en 2005 sur le Pays Serre-Ponçon/Ubaye/Durance, puis en 2007 sur le Pays Gapençais.

- Méthodologie de schéma de services et diagnostic participatif – ADRETS, 2007
  Plusieurs principes méthodologiques sous-tendent cette démarche méthodologique:
  une approche territoriale
  une approche globale (non sectorielle) des services
  une démarche « qualité » et « satisfaction » (et non présence ou absence)
  une démarche participative, avec les usagers, les agents et les élus

- Mobilité et accès aux services en milieu rural et périurbain ETD, juillet 2007-122 pages
  guide sur les méthodes d'analyse des besoins de mobilité et d'accès aux services en milieu rural et périurbain.

- Guide méthodologique d'accès aux droits sociaux – améliorer la qualité de l'accueil des personnes en difficulté, Ministère du Travail -2006- 36 pages
  Le présent document est avant tout une base de réflexion pour des partenaires impliqués ou sensibilisés à l'accueil des personnes en difficulté. Il est une invitation à en améliorer la qualité, examiner les multiples facettes pour favoriser, au final, l'accès aux droits. Il a pour ambition de permettre à ces acteurs de s'accorder sur les services fondamentaux qui peuvent répondre aux besoins des usagers, et de convenir d'un vocabulaire commun, compris de tous de manière univoque

Expériences

Fiches expériences

- Diagnostic local partagé pour l'emploi de la ville de Gap (Hautes-Alpes)
- Diagnostic de l'habitat et observatoire local de l'habitat du Pays Drôme des Collines (Drôme)
- La mobilité durable dans le Pays Lunévillois
- Élaboration d'un projet de services à la population du Pays d'Autan (Tarn)
- Diagnostic territorial des services au public du Pays Val d'Adour (Hautes-Pyrénées)
- Diagnostic local partagé pour l'emploi dans les Hautes-Alpes
- Étude concernant les services à la population du Pays Thur Doller (Alsace) : diagnostic et plan d'actions – septembre 2008

  LePays Thur Doller, Vallées du Sud Alsace : Depuis sa création en 1999, le Pays Thur Doller manifeste un intérêt croissant pour les services à la population. Cette thématique fait l'objet d'un intense dialogue entre les élus et le Conseil de Développement. Leur objectif commun : animer et coordonner une politique des services au bénéfice des populations (second axe stratégique de la Charte de Pays).

Autres projets

- Diagnostic services du Pays Serre-Ponçon, Ubaye, Durance. *Les productions en ligne...*
- Diagnostic services Pays Gapençais. *Toute les productions en lien ICI...*
- Diagnostic services Pays Sisteronnais Buëch. *Le site du Pays...*
- Diagnostic mobilité vers l'emploi des Hautes Alpes. *Le rendu...*

Liens avec les autres axes

Le diagnostic est un préalable au schéma de développement qui le prolonge par des propositions concrètes et coordonnées d'actions

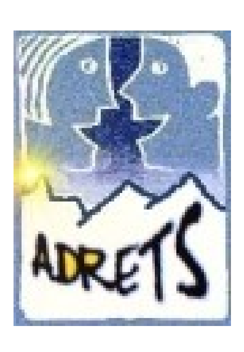
Le diagnostic de l'offre de services est indispensable pour organiser l'information sur l'existant auprès des populations.

La réalisation du diagnostic nécessite le repérage de tous les organismes intervenants et la participation de tous à l'analyse des forces et des faiblesses. Ceci est une première étape de la coordination des acteurs qui constitue, dans de nombreux cas, un levier important de l'amélioration de l'offre de services sur le territoire.

Le diagnostic permet de repérer les difficultés des différents partenaires en terme d'accès et de moyens d'action, et aide à définir les sujets pour lesquels une mutualisation de moyens pourrait constituer une solution plus efficace, ainsi d'ailleurs que les innovations possibles par l'utilisation des TIC.

Le diagnostic permet de repérer les structures privées, notamment de l'économie sociale et solidaire, qui dispensent des services et d'analyser leur apports et difficultés spécifiques (type de conventions, stabilité des structures..)

Le diagnostic est un premier travail pragmatique qui doit pouvoir s'appuyer mais aussi alimenter une réflexion plus pointue sur l'évaluation de la qualité des services.













VADE-MECUM

Faire un schéma de développement à moyen terme



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural : *l'Europe investit dans les zones rurales*

ENJEUX

Plusieurs enjeux apparaissent :

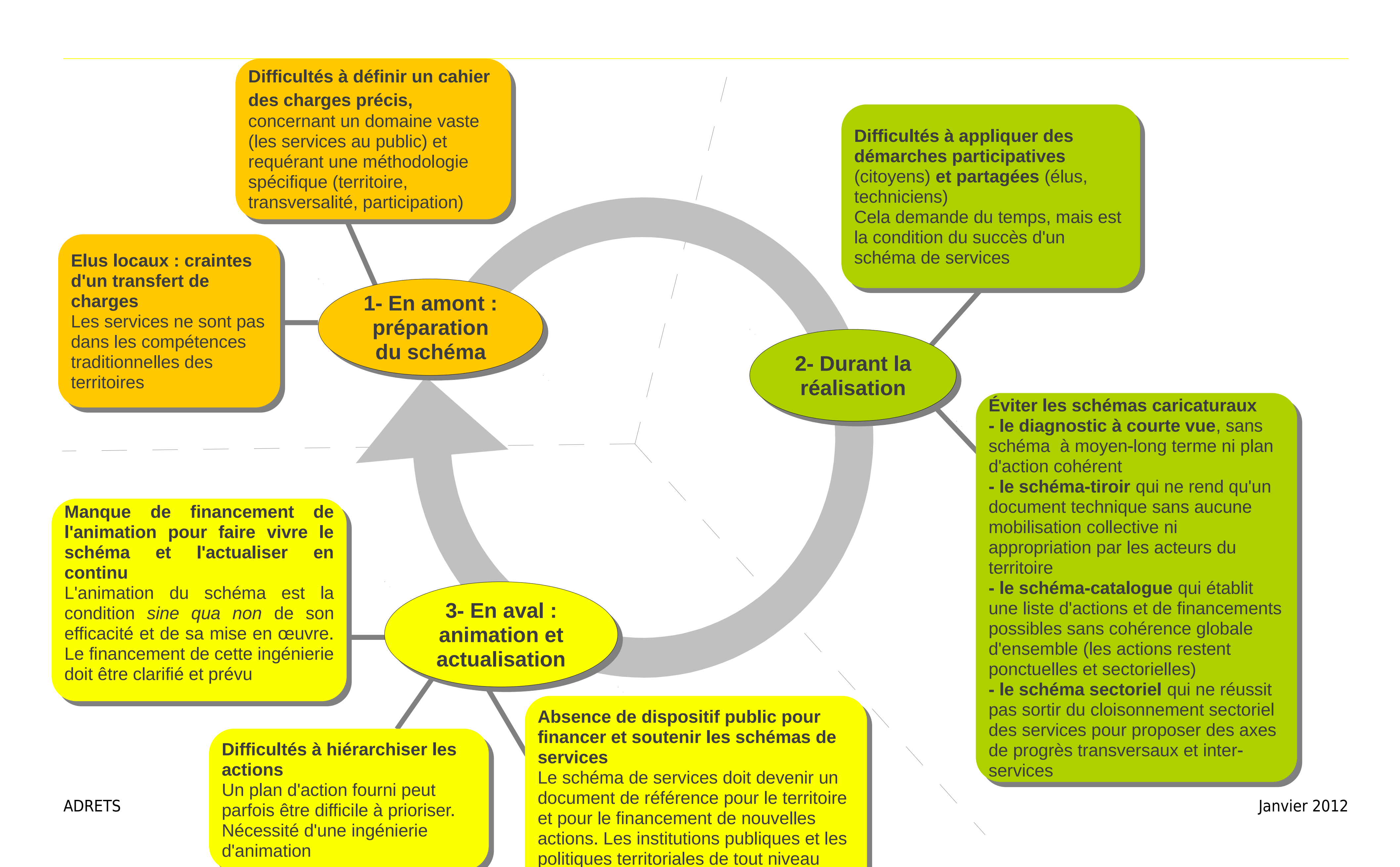
- ✗ Inscrire les services dans une politique globale de développement.
- ✗ Mettre les services au centre d'une politique d'accueil en complément d'une politique de l'habitat et d'une politique économique.
- ✗ Créer des opportunités pour optimiser l'offre de services sur un territoire, le schéma est un outil préalable à la coordination.

CONSTAT

Les collectivités territoriales sont amenées de plus en plus à intervenir dans le domaine des services. De très nombreuses expériences dans tous les domaines du service marchand, du service non marchand, du service à la population, du service aux entreprises se développent sur les territoires. Les élus sont aux premières lignes en contact avec la population, ils sont donc les mieux placés pour prendre en compte la globalité du développement du territoire, et la globalité des besoins de la population. C'est à ce titre que les collectivités territoriales interviennent de plus en plus dans les domaines des services.

DIFFICULTÉS REPÉRÉES

Voir schéma ci-dessous.


1- En amont : préparation du schéma
Difficultés à définir un cahier des charges précis, concernant un domaine vaste (les services au public) et requérant une méthodologie spécifique (territoire, transversalité, participation)
Elus locaux : craintes d'un transfert de charges Les services ne sont pas dans les compétences traditionnelles des territoires
2- Durant la réalisation
Difficultés à appliquer des démarches participatives (citoyens) et partagées (élus, techniciens) Cela demande du temps, mais est la condition du succès d'un schéma de services
Éviter les schémas caricaturaux
- le diagnostic à courte vue, sans schéma à moyen-long terme ni plan d'action cohérent
- le schéma-tiroir qui ne rend qu'un document technique sans aucune mobilisation collective ni appropriation par les acteurs du territoire
- le schéma-catalogue qui établit une liste d'actions et de financements possibles sans cohérence globale d'ensemble (les actions restent ponctuelles et sectorielles)
- le schéma sectoriel qui ne réussit pas sortir du cloisonnement sectoriel des services pour proposer des axes de progrès transversaux et inter-services
3- En aval : animation et actualisation
Manque de financement de l'animation pour faire vivre le schéma et l'actualiser en continu L'animation du schéma est la condition sine qua non de son efficacité et de sa mise en œuvre. Le financement de cette ingénierie doit être clarifié et prévu
Difficultés à hiérarchiser les actions Un plan d'action fourni peut parfois être difficile à prioriser. Nécessité d'une ingénierie d'animation
Absence de dispositif public pour financer et soutenir les schémas de services Le schéma de services doit devenir un document de référence pour le territoire et pour le financement de nouvelles actions. Les institutions publiques et les politiques territoriales de tout niveau doivent s'appuyer sur le schéma

Pistes d'actions

Trois leviers d'action à placer au cœur des schémas : information, coordination, mutualisation.
Oser l'expérimentation : les actions du schéma doivent être expérimentées.
Soutenir le financement de l'ingénierie d'animation du schéma dans le temps (un schéma sans animation est frappé d'obsolescence en quelques mois).
Cette ingénierie vise à

- négocier avec les partenaires
- orienter les efforts et investir sur certains services prioritaires (crèches, mobilité, emploi...) ou sur certains publics
- mettre en œuvre les 3 leviers de développement des services évoqués ci-dessus

Points de vigilance

- **Risques d'émiettement et de dispersion** : un schéma de services n'est pas un simple catalogue d'opérations. Les innovations, les soutiens ponctuels sont nécessaires, mais ne suffisent pas à faire une politique globale cohérente et efficace.
- **La transversalité** : pour prendre en compte les besoins des habitants, il convient de veiller à la transversalité des approches. Une politique de l'emploi qui ne prendrait pas en compte la question des déplacements, de la formation ou de l'insertion sociale serait forcement limitée dans son efficacité. Une politique des transports qui ne prendrait pas en compte le logement, l'emploi et les services, pour s'articuler avec eux risque d'être limitée. De même, si elle ne prend pas en compte l'ensemble des modes de déplacements individuels et collectifs.
- **Limites des démarches territoriales** : les schémas de services territoriaux ne peuvent prétendre répondre à tous les problèmes. Certaines politiques restent du ressort de niveaux territoriaux plus vastes sur lesquels les territoires de vie n'ont pas de prise. De plus, certains services nécessitent des approches plus globales, inter territoriales – du fait de la nature des services concernés – et nécessitent de travailler à une échelle plus large.

Perspectives

- Les Conseils régionaux, compétents sur l'aménagement du territoire, pourraient intégrer les schémas de services au public dans leurs politiques territoriales :
- **Soutien à la réalisation de schémas sur les territoires** : aide au financement du schéma, aide à la définition d'un cahier des charges et d'objectifs précis pour le schéma (travail en réseau). Il s'agit plus d'un soutien que d'une démarche imposée par le Conseil régional, sous peine de voir les territoires réaliser des « schémas au rabais », motivés par la seule contrainte procédurière.
- **Insister sur la nécessité d'une gouvernance territoriale** pour la co-conception et le suivi d'un schéma de service (portage politique, ouverture et participation).
- **Favoriser une meilleure articulation entre le schéma de services et les autres démarches territoriales :** SCoT, Agenda 21, PLH, Charte de développement du PNR, LEADER...
- **Un conventionnement pluriannuel des territoires pour la mise en œuvre des schémas de services**, qui passe par des financements et de l'ingénierie, constitue une proposition

incontournable pour sortir des initiatives ponctuelles.

RESSOURCES

- La méthodologie d'élaboration d'un schéma de services au public – ADRETS, 2008
- *Schéma de services des pays : présentation, regards des territoires et premier bilan - rapport d'étude de Fanny Ribereau*

EXPÉRIENCES

Fiches expériences

- Schéma des services au public du Pays Gapençais
- Un schéma transport dans le Pays une Autre Provence
- Conseil Général des Vosges : aide à la réalisation de schéma (conditionnement des aides postérieurement à la réalisation du schéma) : http://www.vosges.fr/D%C3%A9veloppement-durable/Partenariat-avec-les-territoires.htm
- Pays et Quartiers d'Aquitaine : aide à la réalisation de schéma à l'échelle des Pays : http://www.aquitaine-pqa.fr/chantiers-thematiques/services/mission-services-en-milieu-rural/

Autres projets

- Schéma sur la mobilité du Pays Haute-Provence. Le site du Pays...
- Expérience des schémas de services du Pays Gapençais (http://www.pays-gapencais.com/) du Leader Pays SUD (http://www.pays-sud.fr/le_pays_s_u_d), du Leader Pays Sisteronnais Buëch(http://www.pays-sisteronais-buech.fr/)
- *Inscription des services dans les futurs contrats de Pays de la région PACA, inscription des services dans les futurs CDRA (Contrats de développement durable de la région Rhône-Alpes de montagne).*

Le Conseil régional d'Aquitaine préconise la réalisation d'un schéma de services dans chaque Pays. Selon le règlement d'intervention du Conseil régional d'Aquitaine, le schéma de services est conçu afin « d'avoir une vision d'ensemble de l'organisation territoriale des services et de définir les priorités en fonction des besoins réels de la population». Il constitue dès lors « la condition préalable à la mise en place d'un financement régional sur les projets concernés». Concrètement, cette démarche s'appuie sur la réalisation d'un diagnostic territorial et sur une définition des priorités en matière d'intervention, en fonction des besoins réels de la population.

En Aquitaine, cette démarche s'est généralisée ; puisque presque 90% des Pays ont réalisé un schéma de services ou en élaborent un, à l'horizon 2011.

Les bénéficiaires des aides régionales allouées pour élaborer ce schéma sont les structures porteuses du Pays. En ce qui concerne les règles de financement, une subvention maximale est accordée à hauteur de 50% du coût du schéma, et est plafonnée à 25 000 euros, le reste devant être cofinancé avec les autres partenaires publics potentiels. Pour l'élaboration, la démarche peut être « réalisée en interne par le Pays

ou confiée à un cabinet extérieur, en collaboration étroite avec le Conseil de développement ». De plus, la Région propose des financements de l'ingénierie territoriale pour « la mise en œuvre opérationnelle » de ces schémas à hauteur de « 10 000 euros par an et par poste [...] pendant trois ans maximum à partir de l'année suivant le terme du schéma ».

FEADER mesure 321 « services de base pour l'économie et la population rurale ». Certaines régions font mention de soutiens possibles à la réalisation de schéma de services.

MAIS

L'expression « copier-coller », qui qualifie le travail des cabinets est ressortie plusieurs fois de ces entretiens, sans plus explications. Certains territoires se disent même « déçus » du résultat peu approprié par les acteurs.

Cette démarche imposée par le Conseil régional induit une réalisation plus ou moins consciencieuse... En effet, certains ne comportent notamment pas de programme d'actions

Liens avec les autres axes

Un schéma de développement s'appuie forcément sur un diagnostic préalable.

Les leviers en matière d'optimisation de l'offre existante et d'innovations techniques et organisationnelles sont des outils disponibles pour le plan d'action du schéma. Les sept autres vade-mecum peuvent donc être source de réflexion pour donner telle ou telle orientation à un schéma de services.













VADE-MECUM

Valoriser l'existant par une information performante



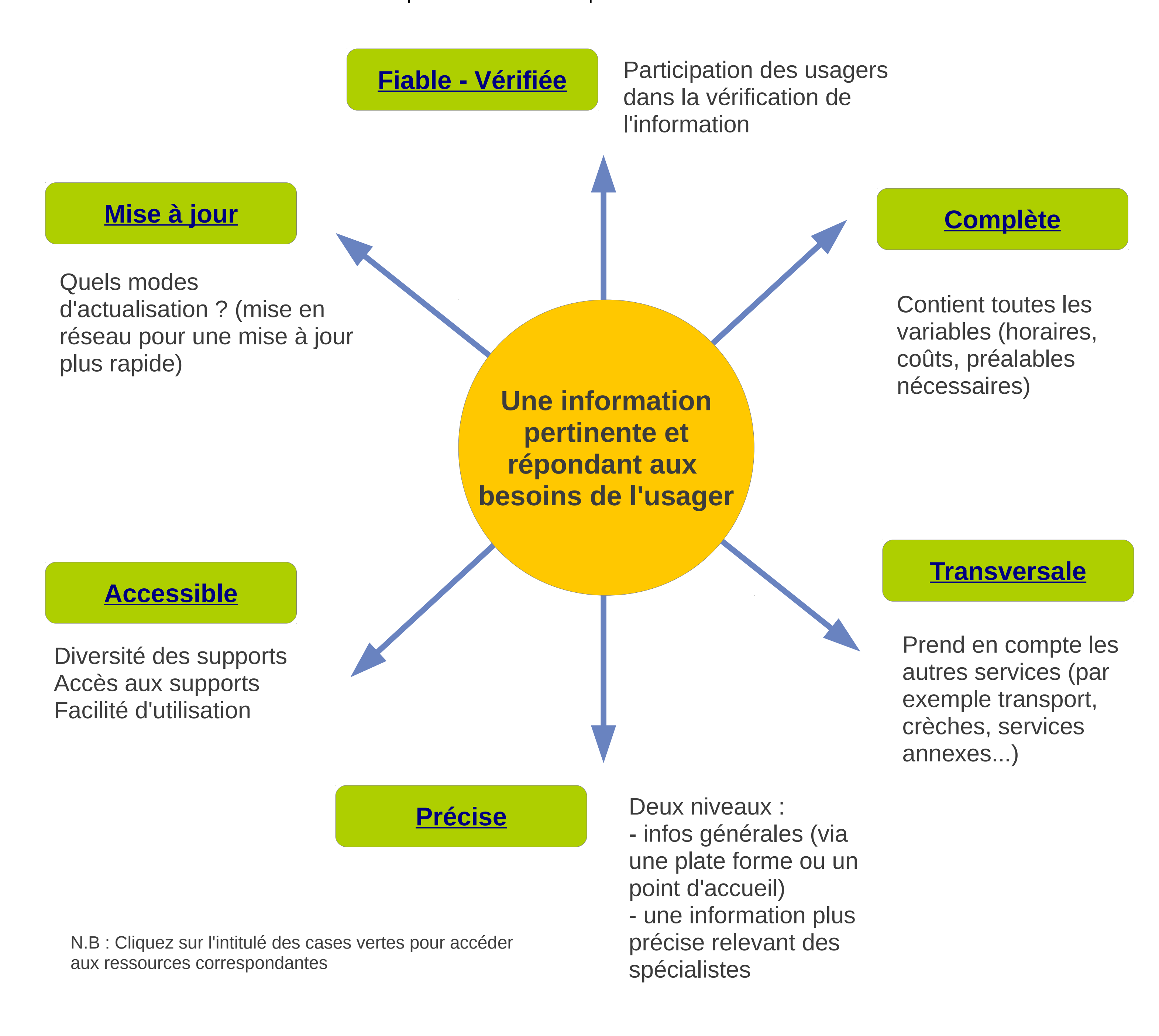


Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales



Enjeux

Les citoyens, les habitants doivent pouvoir avoir **accès à l'information** sur ce qui existe afin de pouvoir utiliser les services et bénéficier de leurs droits. L'enjeu est d'éviter l'exclusion au droit que l'on constate la plupart du temps faute d'information ou d'accès à l'information.
Site de l'Observatoire du Non-Recours (ODENORE)

Le second enjeu est celui d'une meilleure coordination (une information fiable et pertinente étant un préalable indispensable à un développement cohérent des services au public en milieu rural) des différents acteurs – entre eux mais aussi avec les usagers.

CONSTAT

Les diagnostics territoriaux ont mis en évidence que les élus, les citoyens, et les habitants avaient de fait une très mauvaise connaissance de l'offre de services sur les territoires : méconnaissance des droits, méconnaissance des structures, méconnaissance des conditions d'accès (heures d'ouverture, coordonnées...).

Cette méconnaissance entraîne un sentiment de mécontentement, des services sous-utilisés parfois, ou des erreurs d'orientation, qui se traduisent par des déplacements et des mobilisations de services inutiles.

DIFFICULTÉS REPÉRÉES

- Il existe souvent des plaquettes d'information ou des panneaux établis en fonction de l'organisme émetteur, qui informent sur ces services, et non pas en fonction des besoins de la population. Ainsi, par exemple l'offre d'appui à la création d'activité est la plupart du temps éparpillée entre des organismes complémentaires ou concurrents.
- On constate une **profusion d'informations dispersées** sur la base des logiques internes de chaque organisme. Cette information est surabondante, disparate, désordonnée et incomplète.
- L'information est également souvent **obsolète**. On constate une réelle difficulté à **mettre à jour** les informations sur les organismes : les flyers distribués ou les affichettes se retrouvent souvent périmés ou épuisés. Beaucoup de sites web ne sont pas mis à jour.

PISTES D'ACTIONS

De nombreuses initiatives s'efforcent de développer une information coordonnée sur les services à l'échelle des territoires. Cette information peut être prise en charge au niveau départemental, régional ou local.

- Les **portails Internet** qui globalisent une offre de services constituent une première piste intéressante.
- La constitution de **points d'accueil de proximité**, MSP, RSP, centres sociaux, mairies et de points **d'accès Internet** (avec médiation) pour le public, constituent un complément du service indispensable (Internet n'étant pas accessible par tous ou pour tous).
- Des actions plus pro-actives de **mallettes d'informations (valise des saisonniers)**, des **journées d'accueil** des nouvelles populations, permettent de personnaliser l'information auprès des différents publics.
- Enfin **l'information en réseau** des différents acteurs du territoire en contact avec le public, qui inclut les mairies, les syndicats d'initiative, les associations, ... est essentielle.
- Il est primordial que **les services, se connaissent entre eux** pour pouvoir dans un second temps, renvoyer l'information aux usagers ou aux clients.

POINTS DE VIGILANCE

- « Trop d'information tue l'information ». Il est essentiel d'essayer d'avoir une information **ciblée sur les besoins** des usagers qui permet de renvoyer aux organismes spécialisés : qui peut répondre à quel besoin ?
- L'information nécessite certainement de réfléchir à une **information simple de premier niveau,** qui représente 80% des besoins d'information et qui peut être faite par Internet ou des points d'accueil polyvalents de proximité.
- Cette information de premier niveau doit être distinguée des **informations approfondies de second niveau** qui relèvent des professionnels des différents services concernés. ,
- **La transversalité** de l'information est essentielle. Une information uniquement sur l'emploi qui n'intègre pas une information sur les transports, ou une information sur la santé qui n'intègre pas

une information sur les modalités d'accès (transports, horaires d'ouverture, délais d'attente, modalités d'inscription) est incomplète.

L'information sur les services est une partie intégrante de ces services. A ce titre, elle mérite d'être **financée** en tant que telle par un effort commun de tous les partenaires.

RESSOURCES

- Les services à la petite enfance, état des lieux, enjeux et perspectives – AVISE, 2008
- Guide de la création d'établissement et service d'accueil d'enfant de moins de 6 ans – Conseil Général de l'Ardèche
- Guide pratique «confier et accueillir un enfant » - Conseil Général des Alpes de Haute Provence
- Votre parcours de création ou de reprise d'entreprise dans les Hautes-Alpes – Maison de l'Emploi des Hautes-Alpes, mars 2010
- Abrégé de dépannage administratif à l'usage des maires ruraux – Association des maires ruraux de France, avril 2008
- Guide pratique du logement – Conseil Général du Var
- Guide du logement 2010 – 2011 – CRIJ PACA
- Le guide « l'accès au droit »
- L'organisation des juridictions françaises – Ministère de la Justice ,
- Équipements et services dans les agglomérations : inventaire des sources de données – CERTU, octobre 2009

EXPÉRIENCES

Fiches expériences

- Le système de géolocalisation de l'offre d'accueil de la petite enfance dans les Alpes-Maritimes
- La plate-forme des métiers de l'aide à domicile
- La plate-forme des services aux particuliers - VIVIAL ESP 38
- Le fichier interactif du logement en en Pays de Maurienne
- Itinisère, une plate-forme de mobilité
- Guide IRIS pour la création d'activité en milieu rural
- Système de géolocalisation de l'offre d'accueil de la petite-enfance dans les Alpes-Maritimes
- Une gestion centralisée des listes d'attente en crèche à Gap
- Un CBE développe une « animation ressource humaine » en montagne
- Bien vivre son emploi en Haute-Mayenne : club d'entreprises
- Le service d'information public en Midi-Pyrénées (SIP)
- Centrale de mobilité du Pays Lunévillois

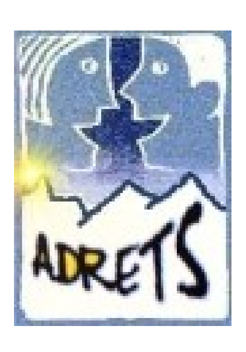
Autres projets

- Portail des services du Conseil Général des Hautes-Alpes : meshautesalpes.fr
- Guide de l'accueil en Pays Grand Briançonnais (http://www.paysgrandbrianconnais.fr/)
- L'annuaire des services à la population sur le Pays Sud (http://www.pays-sud.fr/menu/vos_services_en_ligne)
- E-noria : plateforme Extranet en Pays Châtillonnais : E-noria21 est un outil d'échanges et de travail en réseau au service de projets collectifs susceptibles de contribuer au développement de la Côte-d'Or. Ce site permet l'accès à une base documentaire, un annuaire d'acteurs, des outils de travail et les groupes de projet.

  http://chatillon.e-noria.fr/

LIEN AVEC LES AUTRES AXES

- L'information est bien entendue en lien avec le **diagnostic préalable** qui a fait le recensement de l'offre.
- **Un schéma territorial** de services intègre obligatoirement un dispositif d'information sur les services du territoire.
- L'information de la population nécessite une **coordination des acteurs** qui constitue un autre levier d'intervention.
- L'information pour être efficace nécessite sans doute un lien avec la **mutualisation** des moyens entre les partenaires qui permet une économie d'échelle et une efficience plus grande.
- L'information a bien entendu recours à des dispositifs liés aux **nouvelles technologies** (Internet, téléphone portable).
- L'information peut s'appuyer sur des dispositifs publics-privés et sur des **structures associatives en contact avec le public**.
- **L'information** est enfin un des éléments essentiels de l'**évaluation** de la qualité du service sur les territoires, dans la mesure ou elle constitue le premier critère leur l'accessibilité. Il ne suffit pas de publier sur un site internet ou une plaquette pour que l'objectif de l'information soit atteint. Il faut savoir se donner les moyens de vérifier ce que le public a effectivement reçu, compris et intégré.













VADE-MECUM

Optimiser l'existant par une meilleure coordination des acteurs



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

ENJEUX

L'enjeu global est d'optimiser l'offre de services sur le territoire par une meilleure coordination des acteurs. De façon plus opérationnelle, les deux grands enjeux sont les suivants :

- **Partir du besoin des usagers** : les services sont encore trop souvent construits selon la logique du producteur du service, et non en se plaçant du point de vue de l'usager et de ses besoins. *« Se mettre à la place de l'usager » est un levier pour améliorer la qualité des services.*
- **Optimiser les activités des différents « producteurs de services «** : dans une logique d'économies de moyens, la coordination doit pouvoir permettre de rendre des services au public soit à moindre coût, soit d'une qualité supérieure. *C'est un levier pour améliorer l'efficience des services.*

CONSTATS

De très nombreux services interviennent sur la question des services au public dans des domaines identiques ou connexes.

Premièrement, il apparaît que rarement, les acteurs d'un même secteur soient coordonnés et proposent une offre complète des services. Nous pouvons citer l'exemple du secteur de la santé qui montre que la coordination peut se faire grâce :

- à la proximité : la présence de différents professionnels de santé (médecin, infirmières, kinésithérapeutes etc.) au sein d'une même maison de santé facilite les échanges et donc la coordination.
- à un réseau : les réseaux de santé permettent de coordonner les différents professionnels de santé qui interviennent sur un même territoire.

Deuxièmement, il apparaît que bien souvent, les différents acteurs agissent en désordre et sans coordination. Il est très difficile pour l'usager de s'y retrouver dans l'offre de services, et il se retrouve renvoyé d'un service sur l'autre, dans des lieux différents. Les actions ne sont pas liées entre elles, malgré leur complémentarité (voire leur redondance).

Y correspondent généralement des dispositifs de financements publics parallèles et non-coordonnés non plus.

Citons quelques exemples :

- *le secteur des transports :* différentes autorités gèrent des offres de transports collectifs à des échelles différentes : locale/urbaine, départementale, régionale. Ces offres sont encore rarement coordonnées en termes d'informations (la continuité dans le déplacement de la personne n'est pas assurée), en termes de correspondance et d'intermodalité, en termes de titres de transports et de billettique, ...

  Bonne pratique : expérience n°7 « Itinisère, une centrale de mobilité mulimodale pour l'Isère »
- *Le secteur des services à la personne :* de nombreux intervenants proposent des services à domicile. Associations, entreprises privées, indépendants en CESU[1], auto-entrepreneur... Et les prestations proposées sont également très variées : social, sanitaire, médico-social, petits travaux etc. La multitude des ces activités et de ces intervenants est donc peu lisible pour l'usager, et la coordination interprofessionnelle est donc difficile.

  Bonne pratique : expérience n°2 « La plate-forme départementale des services aux particuliers » + expérience n°1 « La plate-forme des professionnels de l'aide à domicile ».

Enfin, ces acteurs agissent parfois même en concurrence. Plusieurs acteurs interviennent sur le même territoire, auprès des mêmes publics, sollicitant des sources de financement similaires.

Citons deux exemples :

1 Chèque Emploi Service Universel

- *le secteur de la création d'activité :* l'accompagnement à la création d'activité est très fourni en intervenants, pour faire émerger l'idée, établir un business plan, étudier les différents statuts pour entreprendre, financer le lancement du projet, le pérenniser... Le créateur d'activité suit encore souvent un parcours complexe et peu lisible, au risque de le décourager, voire même de complexifier ses démarches.
- *le secteur de la petite enfance :* crèches, micro-crèches, assistantes maternelles, crèches saisonnières, jardin d'enfants... l'offre de services petite enfance est souvent illisible pour les usagers. Les intervenants relèvent également de statuts juridiques multiples (travailleur indépendant, association, service municipal...).

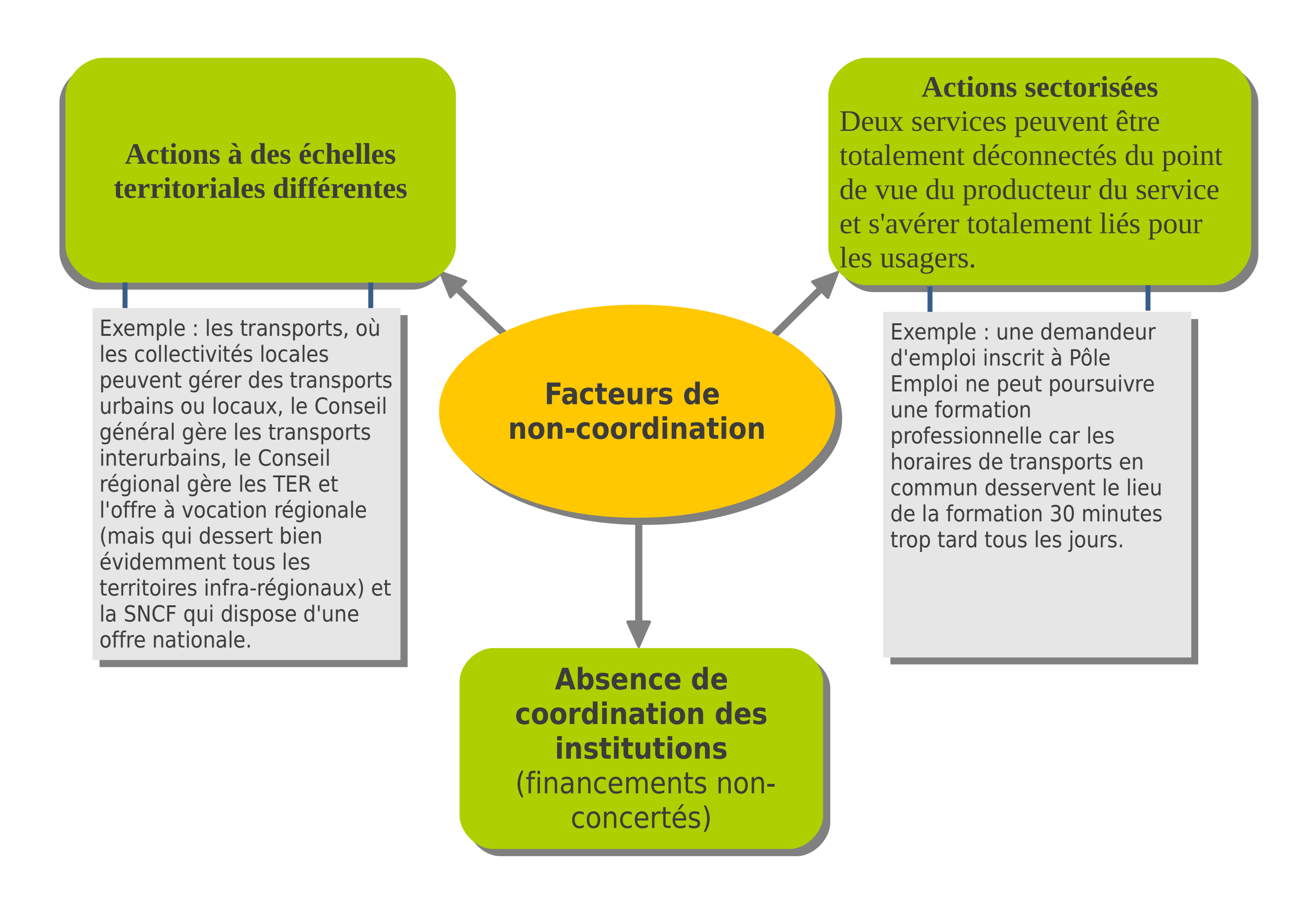
A ces constats s'ajoutent les situations complexes de certains usagers qui nécessitent l'intervention de plusieurs services. Ces publics particuliers ont encore davantage besoin d'un service global coordonné.

=> 3 types de coordination

	Acteurs d'un même territoire	**Acteurs de territoires différents**
Acteurs d'un même secteur d'activité	**Enjeu = éviter la concurrence pour offrir un meilleur service** Voir expérience n°2 « La plate-forme départementale des services aux particuliers »	**Enjeu = rendre les différentes offres lisibles pour le citoyen, et montrer leur complémentarités** Voir expérience n°7 « Itinisère, une centrale de mobilité mulimodale pour l'Isère »
Acteurs de secteurs d'activité différents mais connexes	**Enjeu = mettre en cohérence l'ensemble de la chaîne de services » de l'amont à l'aval** Voir expérience n°3 « réseau de santé-territoire en Haut-Vivarais » Voir expérience n°5 « CLIC de l'Allier, outil multifonction »	

Difficultés repérées

Parmi les difficultés de la coordination, trois facteurs sont identifiés, qui nuisent à la coordination (schéma ci-dessous)



En parallèle, il existe d'autres difficultés pour coordonner des opérateurs de services sur un territoire. La petite taille de ces opérateurs est un handicap pour la coordination, car ces structures parviennent difficilement à dégager du temps pour la coordination. C'est le cas notamment dans le secteur des services à la personne, où de très nombreux services sont rendus par des travailleurs indépendants (CESU), qui échappent à toute coordination et ne travaillent généralement pas en réseau.

Pistes d'actions

Pour développer les bonnes pratiques de coordination inter-services sur les territoires, deux questions se posent :

1- La coordination pour quels objectifs ?

Informer le public
La coordination la plus efficiente porte souvent sur l'information. Elle permet de rendre lisible pour les citoyens l'ensemble de l'offre existante sur le territoire

Construire des actions en commun
Des actions communes apportent souvent de meilleures réponses aux usagers et permettent une meilleure inter-connaissance des structures

Établir des passerelles entre les services.
Notion de parcours de prise en charge de la personne: afin d'éviter les ruptures dans le parcours de l'usager et ainsi de s'assurer qu'il accède à l'ensemble de la chaîne de service, des passerelles sont nécessaires

Mieux répartir les rôles de chacun, pour une offre globale de services plus cohérente
Ajuster l'offre et bien se répartir les rôles permet de simplifier l'accès aux services pour les usagers et permet d'optimiser le coût global du service (ne pas refaire ce qui a été déjà été fait)

2- Quelles sont conditions de réussite de la coordination ?

Un objectif précis
Cela peut être informer, monter une action commune...

Un coordinateur légitime aux yeux de tous
Une collectivité territoriale qui est neutre, qui possède la légitimité de la représentation des populations et n'est pas en concurrence la plupart du temps avec les services eux-mêmes

Une démarche participative
Toutes les positions doivent pouvoir être exprimées. Les techniques d'animation doivent donc être adaptées à un « processus de groupe »
L'ingénierie d'animation doit aussi être financée sur la durée

Une logique : mettre l'usager au cœur de la réflexion
La coordination doit bien être au service d'une meilleure qualité de service pour l'usager.
A l'inverse, il convient de faire en sorte que la coordination des acteurs ne se traduise pas par une surcharge de réunions et de travaux administratifs improductifs et impopulaires auprès des agents

Bonne pratique : expérience n°4 « Expérimentation « + de services au public » Hautes-Alpes »

Points de vigilance

La coordination est aujourd'hui délicate à mettre en œuvre par manque de contenu théorique et pratique.

- Peu de travaux universitaires ou méthodologiques existent sur la coordination (ce vade-mecum est un premier pas)
- Cause ou conséquence, peu de pratiques de coordination ont été observées sur le terrain (hormis les expériences repérées et citées dans le présent vade-mecum – voir liste en fin de document)

Propositions

1) **Interpeller les donneurs d'ordre publics** qui créé parfois la concurrence (appels d'offres, marchés publics) et favorise des attitudes contre-productives en termes de coordination.

2) La coordination, un axe fort des schémas de services : **le développement des schémas de service doit être une opportunité pour davantage de coordination des services au niveau du territoire.** Elle peut être mise en lien avec les autres leviers que sont l'information ou la mutualisation.

Bonne pratique : voir expérience n°6 « le schéma de service au public du Pays Gapençais »

3) Ingénierie de la coordination : la coordination n'est ni facile ni naturelle. Elle constitue un travail en soi, afin d'améliorer l'offre globale de service. **Ce travail d'ingénierie doit être financé dans le temps**. Cela peut passer par l'animation d'un schéma de service : cette animation intégrera dans ses missions la coordination de différents services, non dans une logique hiérarchique, mais bien dans une logique d'amélioration des services aux usagers.

Ressources

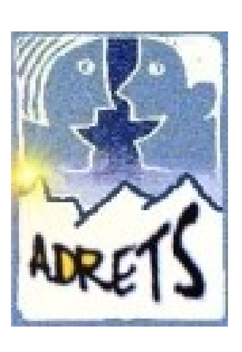
- Méthodologie pour réaliser un diagnostic participatif et un schéma des services au public – ADRETS, 2008 : http://adrets-asso.fr/?Methodologie-de-schema-et
- Gestion territoriale des emplois et des compétences, ETD, mars 2010 : http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Emploi-Formation/Ressources
- -Guide de la GPEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences) dans les services à la personne, PRIDES PACA, 2008 : http://www.gpec-prides-sap.org/pdf/GPEC_GUIDE.pdf
- Le guide de la Gestion territoriale des emplois et des compétences, Sol et Civilisation, 2011 : http://www.territoireetemplois.fr/
- Guide méthodologique pour la création d'un réseau de MSP en milieu rural- DATAR, 2004 : http://adrets-asso.fr/IMG/pdf/GuideMethodologiqueMSPrural.pdf

Expériences

1. La plate-forme des professionnels de l'aide à domicile : une plate-forme animée par le CBE Comminges et qui vise à faciliter l'emploi dans le secteur des services à domicile : recrutement, formation professionnelle, sécurisation des parcours... créant ainsi de la connaissance et in fine de

la coordination entre les différents employeurs

2. La plate-forme départemenrale des services au particulier : cette coordination départementale est animée par Vivial ESP 38. Elle propose à ses adhérents : des actions de formation commune (droit du travail, CESU, lien avec Pôle Emploi, VAE), un outil unifié de mise en relation entre l'offre et la demande de services et des actions de communication en direction du public.
3. Le réseau de santé - territoire en Haut-Vivarais : ce territoire ardéchois a mis en place un projet cohérent de santé, s'appuyant sur deux maisons de santé (travail sur l'offre locale de soin) et un réseau de santé pluridisciplinaire (travail sur la coordination du parcours de soins du patient)
4. Expérimentation « + de services au public » Hautes-Alpes : accord de 2011 qui lie l'Etat (DATAR et Préfecture), conseil régional PACA, conseil général des Hautes-Alpes, 10 communautés de communes (et Relais Services Publics), la Caisse des Dépôts et 8 opérateurs nationaux de services publics (La Poste, Pôle Emploi, CPAM, CAF, MSA, CARSAT, EDF, GDF-Suez, SNCF). ***Les 4 ambitieux axes de travail (RSP, visioguichet, centrale de mobilité multimodale, mutualisation entre La Poste et SNCF) s'appuient sur la coordination entre les différents signataires de l'accord.***
5. Le CLIC de l'Allier, un outil multifonction au service des personnes âgées : information unifiée au public, observation territoriale en continue, actions de prévention et rôle de coordination (mise en place d'un cahier de liaison numérique pour tous les intervenants professionnels) sont les constituants de cette multifonctionnalité.
6. Le schéma de services du Pays Gapençais : le travail de diagnostic et de schéma constitue en soi un levier pour davantage de coordination. Il montre en effet les marges de progrès réalisables. La coordination peut ensuite être un objectif à part entière du schéma. C'est le cas pour le Pays Gapençais, avec trois axes majeurs de développement : information, coordination et observation territoriale continue.
7. Itinisère, une centrale de mobilité multimodale pour l’Isère (2010) : L’outil développé par le conseil général réunit en temps réel sur un même site les horaires et itinéraires des sept réseaux de transport en commun qui irriguent l’Isère, les informations sur les travaux routiers et les conditions de circulation sur l’ensemble du département... Il est également possible de faire une recherche automatique d’itinéraire, sur le mode de transport, ou la combinaison de modes, le plus efficace pour se rendre d’un point à un autre.













VADE-MECUM

Être plus efficient par la mutualisation



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural : *l'Europe investit dans les zones rurales*



La mutualisation n'a un intérêt que si elle apporte une réponse aux besoins des usagers et/ou un service de meilleure qualité.

Enjeux

Il s'agit d'être plus efficace collectivement à un moindre coût en mettant en commun les compétences, les moyens techniques et les moyens humains.

- Efficience des services
- Efficacité des services

La mutualisation peut également apporter une offre de services supplémentaires, en générant des économies d'échelles qui permettent à des structures d'être présentes ensemble, là où individuellement elle ne le pourrait pas.

Bonne pratique : Les points multi-services dans le Massif de Mouthoumet (Aude)

Constat

La question de la mutualisation pour les services au public en zone rurale se pose suite à plusieurs constats :

- ✗ Problème du coût des services en faible densité
- ✗ Sectorisation, cloisonnement des services : manque de transversalité
- ✗ Multiplicité des services : manque de lisibilité

Bonne pratique : Le Relais de Services Publics des Écrins, structure mutualisée en montagne

La plupart des organismes réfléchissent la présence territoriale en fonction de données budgétaires internes et des contraintes d'organisation qui leur sont propres. Cela aboutit à une concentration des services en ville, à une spécialisation extrême des services.

Cette concentration et cette spécialisation aboutissent à la marginalisation de certains territoires, de certains publics, qui n'arrivent plus à accéder aux services.
Il aboutit également à un transfert de charges entre services, puisque se sont des territoires ou des organismes sociaux qui sont amenés à prendre le relais de services compétents.
Le transfert de charges aboutit également à une répercussion négative sur les individus et sur la société comme la multiplication des transports individuels avec des méfaits sur l'environnement et sur la sécurité bien connus.

Cette logique comptable des services aboutit également à une surcharge de travail des services d'accueil. Les réponses en termes d'automates téléphoniques ou Internet, sont très largement critiquées par les usagers et par les professionnels. Cette stratégie de concentration et de spécialisation aboutit à des

difficultés d'orientation, des traitements des réclamations et des recours du fait de la mauvaise orientation et information préalable.

Bonne pratique : Le pilotage de l'Espace Rural Emploi Formation du Pays A3V, proposer un service d'emploi - formation de proximité

Difficultés repérées

Malgré ces constats, et l'opportunité que peut représenter une mutualisation des services, il faut noter les difficultés qui émanent des acteurs et opérateurs de services :

- Méconnaissance des acteurs proches (d'un point de vue thématique et territorial) : de fait, ils ont du mal à identifier les compétences ou fonctions communes qui pourraient être mutualisées.
- Difficulté à identifier le porteur légitime qui permettrait le regroupement.
- Logique d'organisation interne à chaque structure, service : réticences vis à vis des compétences de chacun.
- Peur de la confusion des rôles et des transferts de charges.

La mutualisation de moyens fait souvent appel à des **collectivités locales** qui en prennent l'initiative. Elles risquent d'avoir à assumer seules les charges de cette mutualisation. Certains élus refusent ce **transfert de charges** et de cautionner ainsi le retrait de certains services. Entrent également en compte les problèmes de confidentialité entre chaque opérateur, mais aussi de transparence quant à la prise en charge des usagers. Enfin, les désaccords portent souvent sur la question de la gestion de cette mutualisation, tant du point de vue financier (qui finance les coûts communs et comment) que de la structuration (on en revient ici à la légitimité du porteur).

Les services sont responsables de leur propre budget et il n'existe **pas de ligne financière pour mutualiser,** pour prendre en charge tout le travail de coordination. La mutualisation de moyens ne peut pas – pour des raisons comptables et d'organisation – être prise en compte.

Les services ont des **contraintes budgétaires** et des **contraintes de productivité** qui les incitent à prendre des mesures d'économie, parfois au détriment des territoires ou des populations marginalisées.

Il n'y a pas de **comptabilité publique sur la qualité globale** du service, mais il y a une comptabilité sur l'efficacité interne de chacun des services. Les quelques cas de démarches de qualité ne prennent en compte que le service spécifique de l'organisme. Certains services développent des démarches « qualité » sur l'accueil (Charte Marianne). Peu de démarche sur l'efficacité globale.

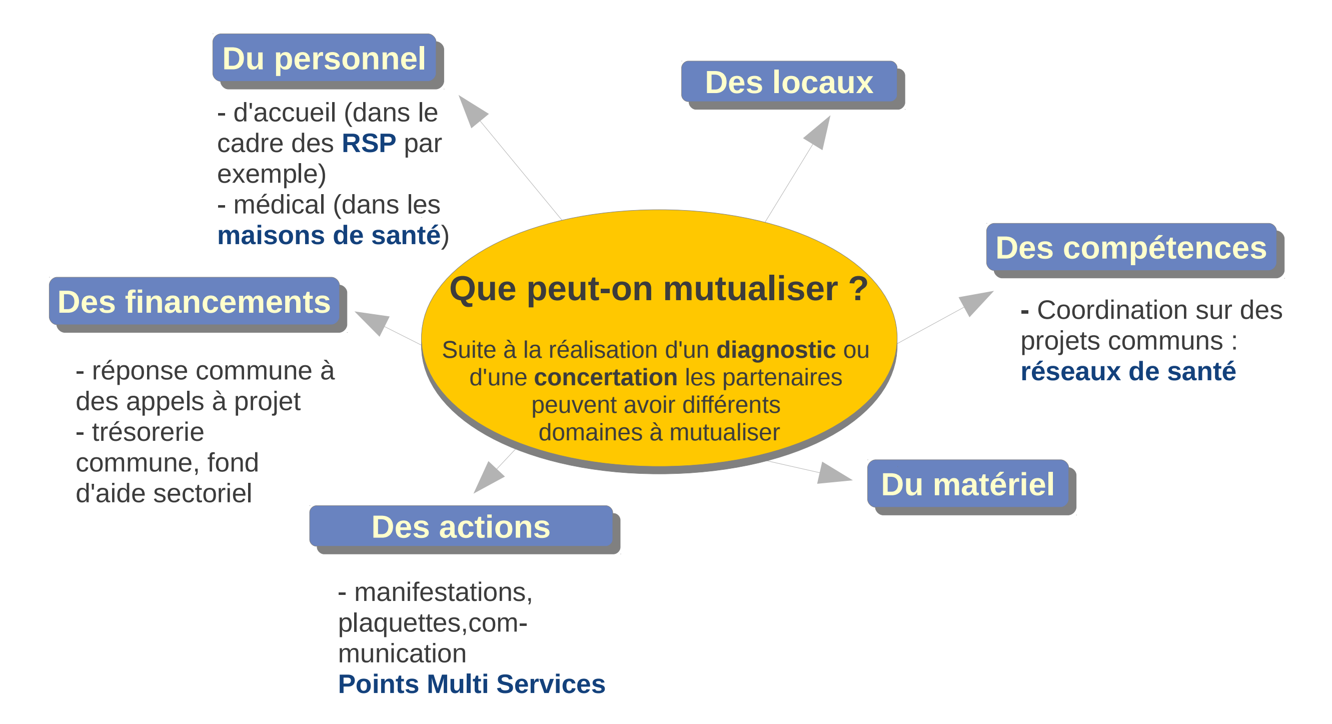
Pistes d'actions

Une abondance d'exemples de mutualisation de moyens en proximité existe depuis de nombreuses années. On peut citer notamment les maisons de services publics, ou relais de services publics, les points multi-services (PMS), les maisons médicales ou rurales, etc...

La mutualisation de moyens peut passer par la mise en commun :

- **de locaux et de matériels** : la mise en commun de locaux partagés pour différents services permet une économie pour chacun des partenaires qui les utilisent. *C'est le cas pour les maisons médicales et pour les maisons de services publics, dont les bureaux et le matériel informatique servent à l'ensemble des partenaires.*
- **de personnels** : la mutualisation d'un personnel commun d'accueil ou un personnel technique informatique ou d'un personnel sur la communication, permet à chacun des services de bénéficier d'un effet de seuil.

On peut constater que la première information / orientation correspond à plus de 80% des demandes du public. Ce travail non spécialisé peut être confié à une personne polyvalente formée spécifiquement.



Il en est de même pour des tâches transversales comme l'utilisation des TIC ou des tâches de gestion :

- ✗ **de moyens matériels** (ordinateurs, photocopieurs, imprimantes,...) : maison des associations, pépinières d'entreprises,...
- ✗ **mutualisation de compétences :** peut être réalisée en interne dans la création de structures de coopération de type SCIC, groupement d'employeurs, GIP ou GIE. Elle peut être aussi externalisée auprès de prestataires communs. *Par exemple, les tâches de gestion administrative pour les structures « petite enfance » sont conséquentes, et prennent beaucoup de temps et d'énergie pour les associations bénévoles. Une mise en commun de compétences dans ces structures de petite enfance, ou de services à la personne, peut permettre de faire des économies d'échelle importantes par cette mutualisation de compétences.*
- ✗ ***mutualisation dans les actions** : le travail entre les organismes peut bénéficier d'une mise en commun à travers les actions communes, organisées collectivement. Cela permet de faire des économies sur la mobilisation du public, cela permet d'avoir une meilleure lisibilité, et de renforcer le partenariat pour répondre aux besoins globaux du public. C'est ainsi que plusieurs territoires organisent des forums sur l'emploi, des forums sur la création d'activité, qui réunissent l'ensemble des partenaires plutôt que d'avoir des réunions spécifiques à chacun de manière cloisonnée.*

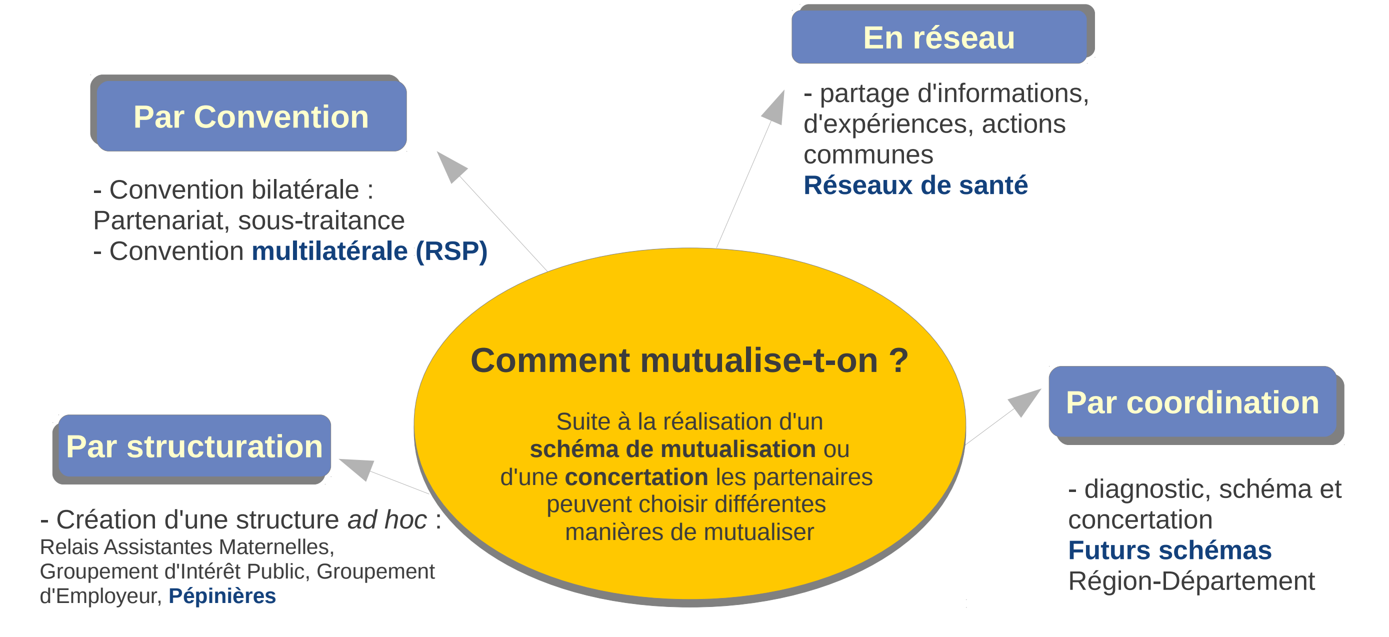
POINTS DE VIGILANCE

La mutualisation ne veut pas dire que tout le monde fait tout. La mutualisation est une manière de mettre en commun les tâches communes, d'organiser les complémentarités, mais chacun reste responsable de son domaine d'activité. Cette vigilance passe par la **signature de contrat de partenariat,** très clair, qui définit le rôle précis de chacun dans le partenariat.

Un point de vigilance important concerne la péréquation des frais de mutualisation. Beaucoup d'organismes sont prêts à mutualiser, si ce n'est pas eux qui financent. La mutualisation est une pratique de solidarité qui doit tenir compte des moyens de chacun des partenaires. Elle ne doit pas aboutir cependant à la prise en charge unique par la collectivité locale des coûts de la mutualisation.

Les économies réalisées grâce la mutualisation doivent pouvoir être mises dans un pot commun d'une

manière ou d'une autre.
D'autre part, il ne faut pas que les économies soient la seule motivation des partenaires, sous peine



d'avoir une qualité et une offre de service détériorée par la mutualisation.
Il faut un animateur, une structure légitime, a même de « chapeauter » et d'animer cette mutualisation.
La mutualisation ne doit pas se faire qu'à certains niveaux hiérarchiques : il faut *a minima* une coordination de tous les niveaux.

PERSPECTIVES

La mutualisation de services vis-à-vis du public correspond à un nouveau modèle économique qui répond à la globalité des besoins de la population et qui répond aux soucis d'économies de chacune des structures qui se recentrent sur leurs compétences. La distinction entre un **front office** et des activités mutualisées non spécifiques avec du **back office** recouvrant des activités / métiers bien spécifiques est un nouveau modèle qui permet une efficacité accrue et collective.

Une réforme des financements de la mutualisation est nécessaire pour que chaque organisme puisse participer humainement et financièrement aux efforts de mutualisation : militer pour un fond de mutualisation (voir le site internet Association mode d'emploi)

RESSOURCES

- Guide « Apprendre, travailler, collaborer en réseau » - *CEFRIO – 2005*
- Guide « La coopération, nouvelle approche » - *Jean Michel Cornu - 2004*
- *Guide méthodologique pour la création d'une maison de services publics en milieu rural ou semi-rural – DATAR*
- Métiers et compétences d'un équipe d'animation au sein d'un EREF, MSP ou RSP – ADRETS, 2000

EXPÉRIENCES

Fiches expériences

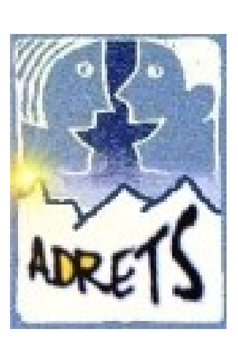
- L'espace rural emploi formation du Pays A3V (Alpes de Hautes Provence)
- Les points multi-services dans le Massif de Mouthoumet (Aude)
- Les maisons de santé dans le Pays A3V (Alpes de Haute Provence)
- Les points multi-services en Auvergne
- Une coopérative d'activité dans le BTP (Loire)
- Ferme école & pépinière d'entreprise (Drôme)
- Le réseau santé – territoire en Haut Vivarais (Ardèche)
- Organiser une politique territoriale de santé : réseau territorial de santé (Landes)
- Maillage de RSP et et de points multimédia sur le département du Lot
- Le Relais de Services Publics des Écrins, structure mutualisée en montagne
- Une formation en multi-point via la visio-communication (Drôme)
- Une auberge communale : points de services marchands (Alpes de Haute Provence)
- Un pôle santé à Lassey les Châteaux (Pays de Loire)
- Maintien des services de santé en milieu rural (Landes)
- La maison de services au public de Riaillé (Pays de Loire)

Autres projets

- Le réseau de Relais Services Publics du Sud de la Nièvre – Pays du Nivernais Morvan : le Pays à installé un réseau de 10 RSP adossés à des centres sociaux qui étaient initialement des « relais accueil ». Le réseau est géré par la Préfecture et la fédération de la Nièvre des centres sociaux. Ces RSP sont financés dans le cadre des CPER (au travers du Contrat de Pays) et par le Conseil général. La mise en réseau de 10 RSP à l'échelle du Pays permet de mailler l'ensemble d'un territoire s'apparentant à un bassin de vie et de mutualiser des moyens entre les structures, par exemple la formation des personnels d'accueil des RSP.
- Relais de services publics – Communauté de Communes du Centre Trégor

LIENS AVEC LES AUTRES AXES

- La mutualisation est en lien avec les autres leviers bien entendu. Elle doit partir du diagnostic territorial qui permet de repérer les acteurs et les difficultés de coordination des services sur un territoire.
- La mutualisation est un objectif à moyen terme et nécessite d'être intégrée dans un schéma de services, par exemple
- La mutualisation passe bien entendu par une information collective préalable ; il faut que les acteurs se connaissent et que le public les connaisse collectivement.
- La mutualisation nécessite d'abord une coordination des acteurs avant d'envisager l'éventualité d'aller plus loin en mettant en commun des moyens.
- La mutualisation est en lien souvent avec les nouvelles **technologies de l'information et de la communication,** qui nécessitent des investissements et des compétences spécifiques qui peuvent être facilement mutualisés.
- La mutualisation est à la base du **partenariat public privé**, et des initiatives de l'**économie sociale et solidaire** dans le domaine de services. Ce sont les valeurs de l'économie sociale et solidaire, qui sont à la base de cette logique de solidarité et de mise en commun de moyens.
- Pour que la mutualisation subsiste et perdure, il faut mettre en œuvre des moyens d'évaluation territoriale globale, qui permettent de vérifier la valeur ajoutée de cette mutualisation collectivement et pour chacun des partenaires.













VADE-MECUM

Innover grâce à un partenariat public-privé adapté à l'économie sociale et solidaire



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

ENJEUX

L'enjeu du choix des modes de gestion des services rendus au public recouvre plusieurs volets :

- Il s'agit dans un premier temps de garantir l'**égalité d'accès aux services** pour les habitants des territoires ruraux. Des principes de services publics, l'égalité, la continuité, l'adaptabilité doivent être garantis, quel que soit l'organisme en charge de la gestion du service.
- Le deuxième enjeu est de **garantir la durabilité des services** proposés. Il s'agit de conforter notamment la durabilité économique du service en optimisant les modalités de gestion. La durabilité économique nécessite des coûts acceptables tant pour les finances publiques, pour les usagers citoyens, que pour les prestataires de services. Ce juste prix est un des éléments décisifs du choix du mode de gestion.
- Le critère de **l'adaptabilité** des services nécessite une capacité d'adaptation, qui implique réactivité et souplesse.
- L'enjeu est de garantir à travers les services, un **lien social** et de faire fonctionner les **solidarités de proximité** en complément des solidarités nationales à l'œuvre.
- Il s'agit enfin de trouver des **modalités de partenariat** entre les collectivités locales, les grands services publics traditionnels d'une part et les prestataires de services privés d'autre part, notamment ceux issus de l'économie de marché. Les structures de l'économie sociale ont toujours œuvré dans le domaine des services à la population de proximité. Une des questions est de savoir comment conforter ce rôle de l'économie sociale et solidaire, dans son partenariat avec les pouvoirs publics pour la mise en œuvre de services de qualité.

CONSTAT

La gestion des services à la population évolue rapidement.

L'évolution des réglementations européennes et des politiques publiques, qui ouvrent à la concurrence le secteur des services, a un impact fort sur les pratiques des collectivités locales.

(Cf ressources sur les règles européennes en matière de services d'intérêt général).

Les services publics traditionnels de réseaux ont été pour la plupart ouverts à la concurrence et privatisés.

Les services publics locaux restent gérés pour une part par les collectivités locales en direct et pour une autre part, par des structures de l'économie sociale et solidaire. On constate cependant l'arrivée de structures privées sur une logique de marché dans les domaines où la rentabilité des services est garantie. Cela pose la question de la couverture universelle des services pour les zones moins peuplées et donc moins rentables dont font partie les territoires ruraux.

Les associations restent à la pointe de l'innovation et de la mobilisation citoyenne pour mettre en place des services et défricher des marchés dans les domaines où l'initiative publique et privée fait défaut. Presque tous les secteurs d'activité des services sont concernés.

Ces services rendus par les associations font appel à du bénévolat, mais ont tendance à se professionnaliser de plus en plus sous la pression d'une normalisation nationale importante et des modalités de conventionnement par les pouvoirs publics et les grandes institutions.

On constate depuis quelques années une généralisation des mises en concurrence des associations et le recours fréquent à des appels d'offres dans des domaines jusqu'à présent réservés et financés sur le mode de la subvention.

Des inquiétudes apparaissent en ce qui concerne la précarité économique des associations entièrement dépendantes des financements publics. Cette précarité des entreprises ESS rejaillit sur le statut des personnels et *in fine* menace la qualité des services rendus.

La prise en charge des services à la population en proximité par des structures privées là où le marché est devenu solvable, pose la question de la prise en charge de ces mêmes services dans les territoires moins peuplés et où les distances rendent difficilement équilibrés les comptes des associations qui gèrent ces services. C'est notamment le cas pour les services à la petite enfance et aux personnes âgées.

DIFFICULTÉS REPÉRÉES

La première difficulté concerne les **capacités de gestion** des associations et **le manque d'information des responsables associatifs et des collectivités** concernant les différentes modalités de gestion et de contrat collectivités-structure privées.

Ce manque d'information a pour conséquence la recherche de sécurité par les responsables locaux qui généralisent les appels d'offres et les mises en concurrence pour « se couvrir », alors que d'autres dispositifs serait possibles.

Ces mises en concurrence qui entraînent une précarité des structures privées de l'économie sociale et solidaire, aboutissent à un recul des pratiques de **mutualisations** et remettent en cause les principes d'égalité et d'accessibilité aux services.

Les adaptations professionnelles des structures de l 'économie sociale et solidaire se font parfois au détriment de la mobilisation des bénévoles et des pratiques participatives qui étaient le propre des structures de l 'économie sociale et solidaire. Le bénévolat, la mobilisation citoyenne et les solidarités de proximité ont tendance à disparaître devant le développement de pratiques plus individualistes, de consommation et d'assistanat.

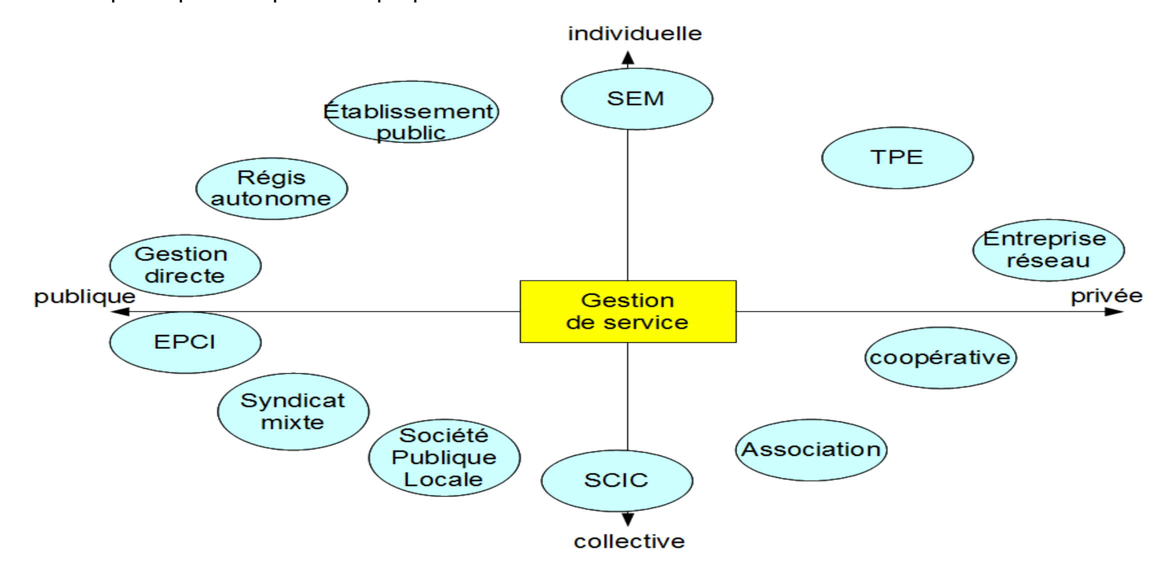
PISTES D'ACTION

Les structures de l'économie sociale et solidaire et leurs partenaires publics disposent d'un ensemble de moyens pour collaborer. Le guide des **modes de gestion des services publics** locaux édité par Mairie Conseils permet d'en voir la complexité, mais aussi la richesse des outils disponibles.

On peut analyser ces outils de gestion selon plusieurs entrées. Pour plus de détails sur les différents types d'organismes ou de contrats nous renvoyons le lecteur à la bibliographie de ce vade-mecum.

Les types de structures gestionnaires.

Quelles sont les structures maîtres d'œuvre des services ? Le schéma suivant liste les principales structures publiques ou privées qui peuvent être concernées.



Il y a tout d'abord les **structures publiques**, que ce soit les collectivités ou les administrations publiques, les établissements publics et enfin les régies, avec plus ou moins d'autonomie juridique ou financière.

Les services publics ont souvent été confondus avec la notion d'administration ou d'entreprise publique et plus encore avec celle de la fonction publique.

> **La fonction publique d'État** représente une masse salariale importante pour les services publics d'État traditionnels (éducation, justice, défense). Les services publics locaux avec la **fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale** sont venus accroître le nombre de personnels de la fonction publique. C'est cette fonction publique qui est particulièrement visée dans la réforme générale des politiques publiques, avec la volonté affichée de réduire le nombre de fonctionnaires et de développer les partenariats avec les structures privées.
>
> Les entreprises publiques de réseau ont vu leur monopole remis en cause avec ouverture à la concurrence, leur statut juridique transformé en société privées de capitaux et le statut des personnels modifiés. Ces organismes gardent cependant des obligations de service public compensées par des financements publiques.

Les services peuvent être rendus également par des structures de l'**économie sociale et solidaire,** dans lesquelles on peut distinguer de très nombreuses associations, mais également des **coopératives**, des structures mixtes publiques-privées, comme les **SCIC**. Ces Sociétés Coopérative d'Intérêt Collectif sont des nouvelles manières d'envisager le partenariat entre des bénévoles, des professionnels, des services publics et des usagers.

Il existe enfin des services entièrement confiés à des **entreprises privées**. Certaines de ces entreprises privées relèvent de la **petite entreprise de proximité** dont l'objectif est de donner du travail à ses salariés. Ce type d'entreprise est à différencier des **grands groupes** et des réseaux dont l'objectif premier est de rémunérer un capital apporté par des actionnaires. Cela concerne peu les services publics locaux sauf pour les entreprises de réseau (eaux, gaz, télécommunications..)

Il est bon de noter l'existence de **structures mixtes de partenariat public-privé** tels que des s**yndicats mixtes** entre des collectivités avec les chambres consulaires ou les **Sociétés d'économie mixte** dans le domaine notamment des grands équipements. Les groupements d'intérêt public **GIP** constituent une forme particulière gestion partenariale de certains services.

Un nouveau type de structure peut être créé pour gérer des services ou des équipements publics : les **sociétés publiques locales** (SPL), permettant à la collectivité de garder le contrôle tout en bénéficiant de la liberté d'action d'une entreprise privée.

On peut analyser les grandes catégories de structures de gestion des services, selon deux axes : celui des finalités économiques, publiques désintéressées ou totalement privées lucratives et l'axe du caractère plus ou moins collectif de la structure gestionnaire.

Le classement des types de structures gestionnaires dépend des situations locales et non pas seulement du statut juridique de l'organisme. Nous avons positionner les structures pour illustrer la démarche mais ces positionnement ne sont donnés qu'à titre indicatif.

Les modes d'investissement

Il existe plusieurs modalités d'investissements et de conventions publiques-privées concernant la réalisation des équipements, puis leur mise à disposition des gestionnaires de service.

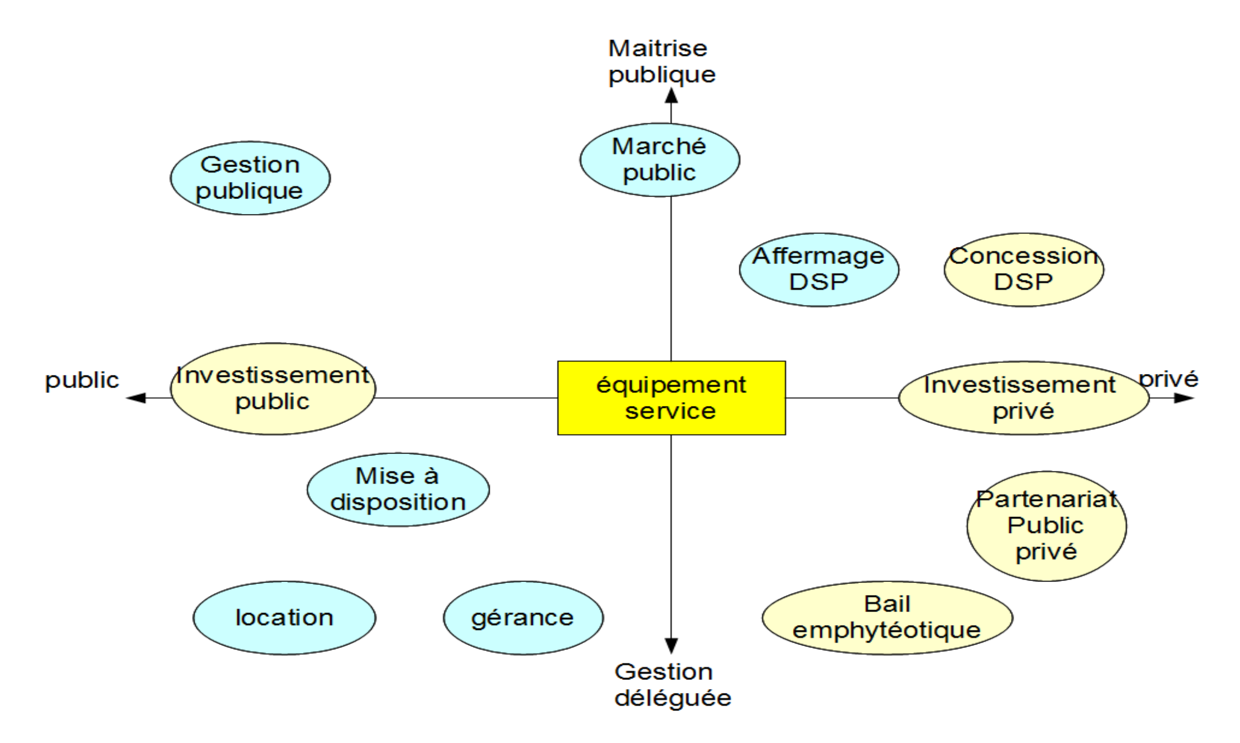
La structure publique peut être responsable directement des investissements pour lesquels elle fait appel à des prestataires de services pour la réalisation technique. La structure publique reste maître d'ouvrage et confie à une structure extérieure la réalisation par l'intermédiaire d'un marché public.

La structure publique peut gérer en direct ses investissements ou les mettre à disposition de structures privées sous la forme de baux commerciaux, baux administratifs, locations-gérance ou d'affermage dans le cadre de délégation de service public.

La structure publique peut faire appel à des **investisseurs privés** pour financer tout ou partie des équipements. Ces contractualisations peuvent prendre la forme de concession de service public, pour laquelle l'entreprise privée peuvent prendre en charge une partie des investissements.

Le **PPP (Partenariat Public Privé)** constitue une réforme récente pour encadrer les dispositifs de partenariats publics-privés dans le domaine de l'investissement important pour des raisons d'urgence, de

complexité ou d'opportunité. La structure publique fait appel à une structure privée pour financer et réaliser un équipement d'intérêt général (une prison, une école, un hôpital). Une convention de partenariat définit les modalités de gestion et de remboursements des équipements réalisés.



Ce tableau récapitule les principales formes possibles d'investissement des collectivités et des modes de gestion des équipements.

Sur l'axe horizontale, les investissements peuvent être portés par la collectivité publique ou faire appel à des investisseurs privés, avec des modalités contractuelles (en jaune).

Sur l'axe verticale, la plus ou moins grande maîtrise par la collectivité opposée à la liberté laissée au gestionnaire délégué pour la gestion des équipements réalisés (en bleu).

Les modalités de conventionnement pour la gestion des services.

Lorsque les services ne sont pas rendus directement par l'organisme public, il est possible de faire appel à différents types de conventions publiques-privées pour leur réalisation.

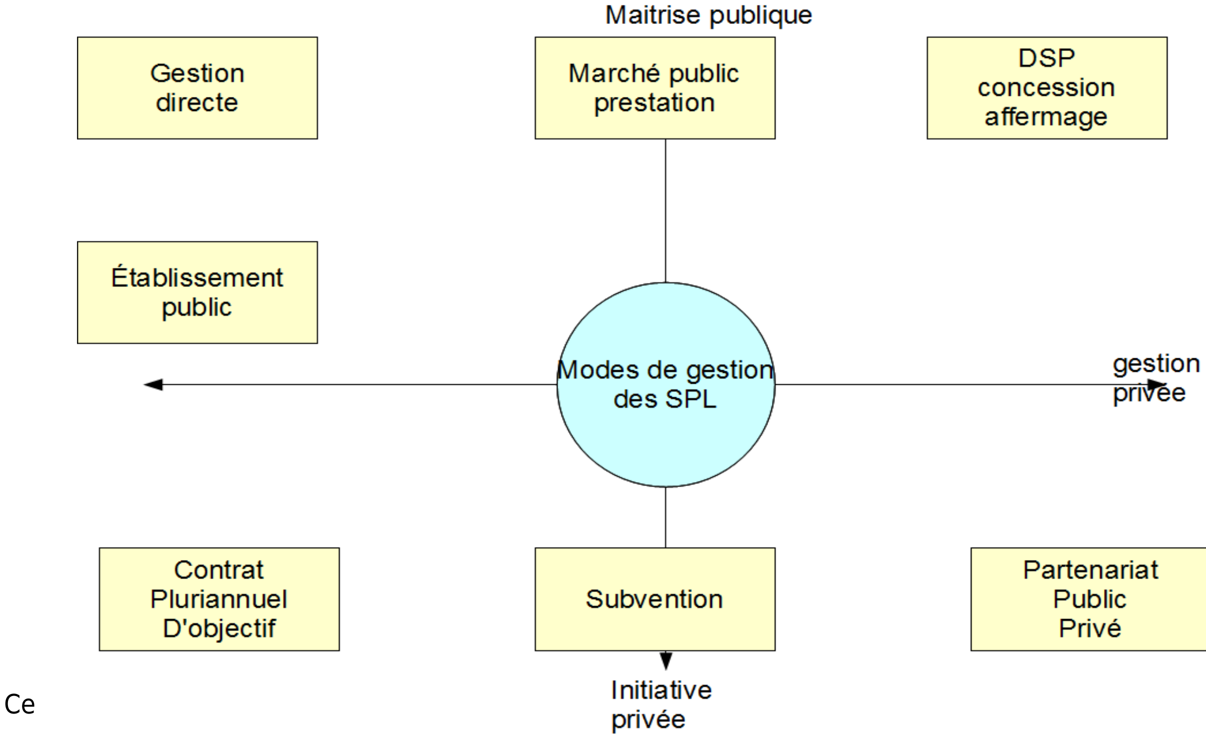
On peut distinguer historiquement bien entendu :

Les affermages et la concession dans le cadre de **délégation de service public**,

Les marchés publics avec appels d'offres pour des prestations de services déléguées à des entreprises privées qu'elles soient de l'économie sociale et solidaire ou du secteur marchand.

Dans le domaine des associations, la pratique courante concerne le financement de services via des **subventions publiques**. Ces subventions publiques concernent la vie associative et le lien social, mais également la réalisation de **services d'intérêt général**.

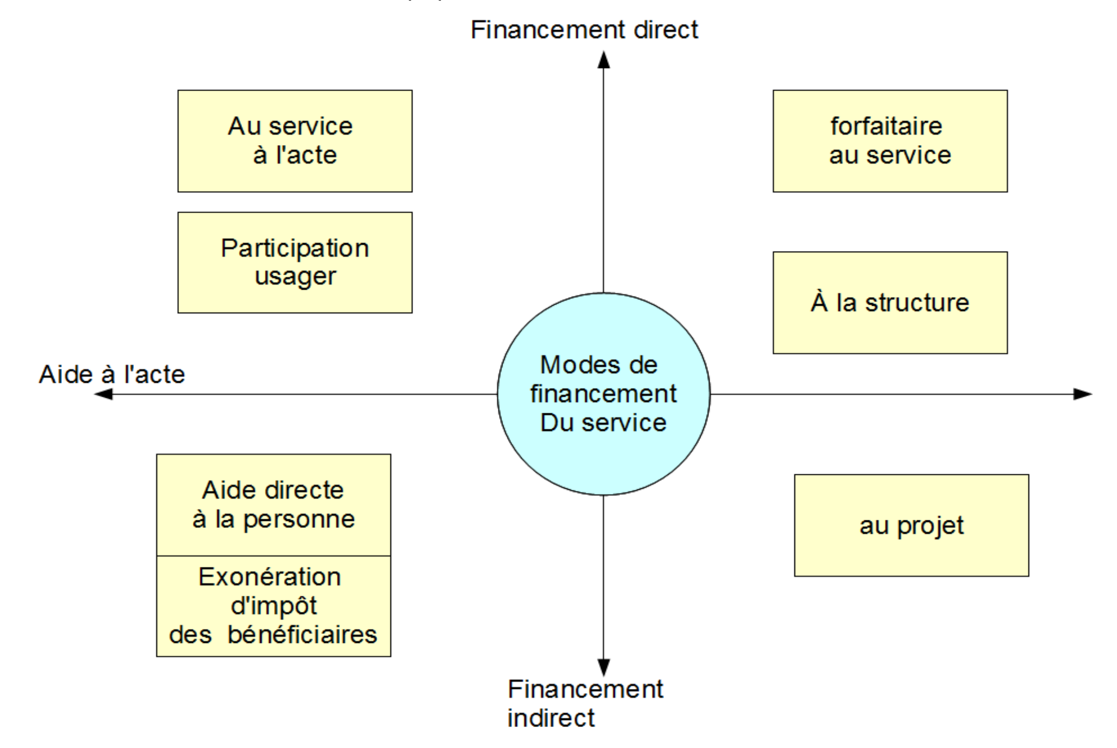
Sous la pression des réglementations européennes, un nouveau dispositif contractuel, le **contrat pluri-annuel d'objectifs (CPO)** doit être mise en place pour la prise en charge par la puissance publique des frais inhérents à la mise en œuvre d'un service par une association sans remettre en cause le principe de non distorsion de concurrence. Ces CPO sont encore largement méconnus du public et des responsables administratifs.



Ce schéma reprend les principaux mode de conventionnement de service, suivant la nature publique ou privée des mode de gestion (axe horizontal) et suivant la maîtrise publique du services ou la liberté d'initiative du gestionnaire.

Les modalités de financement des services

Que ce soit pour les structures publiques ou pour les structures privées, il existe différents modes de financements des services rendus à la population résumés dans le schéma ci-dessous.



Le service peut bénéficier de plusieurs modalités de financement :

- Un financement global à la **structure** : subvention de fonctionnement d'une association ou d'un établissement.

- Un **financement sur projet** : subventions ponctuelles sur un projet identifié. Certaines structures, maîtres d'œuvre de services à la population, doivent recourir à des financements sur projet pour couvrir le fonctionnement des services qu'ils rendent. Le renouvellement chaque année de nouveaux projets est source d'innovation et de dynamisme, mais aussi de précarité et d'épuisement des prestataires.
- Un **financement forfaitaire de service**. Cela peut prendre la forme d'une subvention ou d'une dotation forfaitaire, notamment dans le domaine sanitaire et social. (subvention d'un Conseil général à une structure pour un service « petite enfance » par exemple). Ces subventions viennent généralement conforter un service existant, mais sont souvent insuffisantes pour couvrir seules le service réalisé. Le financement forfaitaire d'un établissement de services a tendance à être abandonné pour ajuster les financements au volume de services rendus (évolution des mode de financement des structures petite enfance de la CAF, des établissement sanitaire et sociaux par l'ARS, etc.).
- Un **financement du service à l'acte**. C'est en fonction du nombre de bénéficiaires et de la charge effective du service que les financements seront déclenchés.

    Cette évolution récente du mode de financement à la prestation peut apparaître comme plus économe, dans la mesure où il ne finance que les prestations réellement réalisées. Pour les territoires ruraux et les territoires de faible densité ou en difficulté, ce mode de financement à l'acte pose des **problèmes de viabilité** des services qui sont présents, le coût de l'acte ne prenant pas en compte les difficultés et les spécificités des territoires concernés. La faible densité démographique entraîne forcément des difficultés de viabilité pour les structures concernées, la plupart du temps issues de l'économie sociale et solidaire. Cela menace à terme les structures hospitalières, sanitaires et sociales, les structures petite enfance et les structures d'aide à domicile, qui doivent œuvrer dans des territoires faiblement peuplés où les déplacements sont de plus très importants. Il n'est pas possible de faire des économies d'échelle et la disparition de ces services ne fera qu'accroître les difficultés des habitants.

1. Un **financement par les usagers** eux-mêmes : un grand nombre de services sont payant pour les usagers, avec des tarifs uniformes suivant les services fournis, ou différenciés suivant la situation des bénéficiaires. L'égalité d'accès n'est souvent pas assurée, si un dispositif de péréquation ou de solidarité ne vient pas corriger les disparités de ressources des usagers. Cette solidarité peut jouer sur la modulation des participations publiques en fonction des caractéristiques des publics, ou par une compensation financière accordée aux bénéficiaires eux-mêmes (voir ci-dessous). Ces dispositions complexes de solidarité peuvent mettre en difficulté l'organisme gestionnaire qui doit équilibrer ces comptes tout en assurant un service égal à tous, souvent sans visibilité financière.

- Un **financement à la personne** : A côté des modes de financements des structures, se mettent en place des modes de financement à la personne. Ce sont les usagers qui reçoivent des financements soit d'une manière **directe**, remboursement et prise en charge par les pouvoirs publics, soit d'une manière indirecte, **exonération d'impôts** par exemple.

    Ces prises en charge des services à la personne sont intéressantes puisqu'elles garantissent que l'usager final est bien le bénéficiaire du service et lui laisse la liberté de choisir le service le plus adapté à ces besoins. Cependant, ce mode de financement à la personne présente l'inconvénient pour les zones rurales qui ont une faible densité, d’empêcher la **mutualisation** des moyens au sein d'un organisme prestataire de service.

    On peut voir par exemple dans le domaine des systèmes de gardes d'enfants, la juxtaposition des aides à la famille pour les emplois à domicile (AGED, exonération d'impôts), des aides à l'acte par l'intermédiaire des CAF pour les structures collectives et des aides indirectes aux structures proposées par le Conseil général. Le domaine des services à la personne ou du sanitaire et social présentent les mêmes difficultés de diversité de prise en charge et donc de **mutualisation** de l'ensemble des moyens sur un même territoire.

La diversité et la complexité des modes de prise en charge des services et de la solidarité constituent un obstacle à une analyse globale et à une intervention transversale sur les services.

Points de vigilance

Il conviendrait de ne pas avoir des idées simplistes et d'oppositions idéologiques sur les différents modes de gestion. **La diversité des outils disponibles** devrait permettre de répondre de manière judicieuse aux objectifs des collectivités locales et des citoyens.

Des grilles d'analyses des avantages et inconvénients de chacun des modes de gestion pourrait permettre de poser les bases d'une gestion durable, économiquement, socialement et environnementalement des services.

Nous pouvons repérer d'ores et déjà certains de ces items et de ces critères de choix.

Intérêt général

L'intérêt général a été laissé à l'appréciation des États par l'Union Européenne. Les notions de services publics liées à la conception et l'histoire française que sont l'**égalité, la continuité et l'adaptabilité** des services restent des critères incontournables.

Ceux-ci peuvent être assurés par une gestion directe des services par les administrations et les établissements publics. Cela garantit la neutralité et la continuité du service. Mais cela ne permet pas toujours l'adaptation aux demandes particulières en raison de la rigidité des institutions et des modalités de gestion du personnel.

L'intérêt général des services publics peut être transposé dans des cahiers des charges assez précis, afin de transférer la gestion des services à des prestataires extérieurs. Il serait nécessaire dans ce cadre d'appuyer les responsables locaux dans la réalisation d'un **cahier des charges** assez précis pour garantir l'égalité, la continuité et l'adaptabilité.

Utilité sociale

Au delà de l'intérêt général et de la réalisation d'un service, les structures publiques comme les structures de l'économie sociale et solidaire font œuvre d'utilité sociale pour certaines d'entre elles. Le travail réalisé par ces structures en matière de **lien social, de mobilisation citoyenne, de solidarité de proximité** constituent des valeurs complémentaires de celles de la réalisation d'un service d'intérêt général. Cela nécessite pour les associations d'évaluer cette utilité sociale afin de la faire reconnaître par les pouvoirs publics (cf. guide d'évaluation de l'utilité sociale présenté dans les ressources ans ce vade-mecum).

Innovation sociale

Les collectivités locales et les pouvoirs publics sont les garants de la formalisation et de la pérennisation des services traditionnels, pour lesquels ils peuvent réaliser un cahier des charges précis. Cependant, l'évolution rapide de la société nécessite souvent une **souplesse et une capacité d'adaptation pour innover** dans les réponses aux nouveaux besoins formulés par les populations dans le milieu rural comme ailleurs. Cette capacité d'innovation est souvent prise en charge par des structures de l'économie sociale et solidaire qui depuis la fin du 19ème siècle invente des réponses aux problèmes des habitants (cela a été le cas des mutuelles de santé, les coopératives de consommateurs, les structures de tourisme social pour les congés payés et plus récemment les structures d'insertion par l'économique, les structures d'aide aux personnes en difficulté, handicapées...). La généralisation des appels d'offres et des mises en concurrence risque de nuire à cette capacité d'innovation des structure de l'ESS.

Optimisation économique

L'optimisation économique nécessite souvent une mise en concurrence des prestataires potentiels de manière à éviter les situations de monopole et pour engendrer de l'émulation. Dans une logique libérale, cette mise en concurrence est garante de l'optimisation économique globale des projets. Un acteur économique privé est obligé de rentabiliser son fonctionnement et la meilleure garantie pour qu'il recherche l'efficacité est l'accroissement de productivité nécessaire à l'équilibre financier de son entreprise. Ces logiques de mises en concurrence par appels d'offres prônées par l'UE et le marché sont

certainement effectives dans les domaines où les économies d'échelle et les gains de productivité sont envisageables. Cependant, la difficulté de formaliser les critères de qualité des services demandés risque de conduire au choix d'un prestataire plus préoccupé par le gain que par la qualité du service rendu et par la couverture équitable du territoire. Il convient donc d'utiliser ces modalités de mises en concurrence avec parcimonie pour des services bien définis comme le préconise d'ailleurs la commission européenne.

Capacité financière et prise en charge des risques économiques

Les pouvoirs publics nationaux ou locaux ne disposent pas toujours des moyens financiers pour investir ou pour prendre en charge les risques économiques liés à un service. Les dispositifs de concession de service public ou de partenariat public-privé peuvent permettre de faire appel à des sociétés privées capable de gérer des projets complexes dans l'urgence et de mobiliser des moyens financiers externes à la collectivité. L'inconvénient des dispositifs de délégation de service public qui font peser au prestataire le soin de se rémunérer sur les prestations rendues, est de faire perdre au maître d'ouvrage la possibilité d'intervenir dans les modalités de mise en œuvre des services si ceux-ci ont mal été définis au départ. La collectivité publique peut difficilement intervenir pour faire évoluer la nature des services rendus une fois la délégation de services signés.

Certaines structures de l'économie sociale et solidaire ont la capacité d'investir, notamment dans le domaine sanitaire et social. Cependant, l'évolution des modes de conventionnement de ces structures, basés sur des prestations, ne permettent pas toujours à celles-ci d'avoir une marge de manœuvre et d'autonomie suffisante pour développer une stratégie autonome d'investissement.

Simplicité

Un des critères importants pour les collectivités locales comme pour les associations est la simplicité du partenariat. La complexité des démarches administratives et des réglementations qui s'imposent est un obstacle à la mise en œuvre de partenariats de service territoriaux. La dématérialisation des marchés publics et la formation de plus en plus pointue des responsables administratifs devraient permettre une amélioration des modalités de collaboration public-privé. Cependant, une simplification des réglementations ou une aide à la gestion serait appréciable.

Pérennisation des services

Le mode de gestion budgétaire annualisé, les dispositifs de subventions annuelles et les marchés publics limités dans le temps entraînent une précarisation des prestataires, qui pénalisent les capacités de gestion prévisionnelle interne et rejaillissent ainsi sur la qualité des services et des emplois. Les associations subissent de plus des problèmes liés aux délais de paiement, puisqu'elle n'ont, pour la plupart, pas de capital propre et doivent autofinancer une partie de leur fonctionnement. Les difficultés de trésorerie de ces associations peuvent porter un coup fatal à la viabilité de certains services.

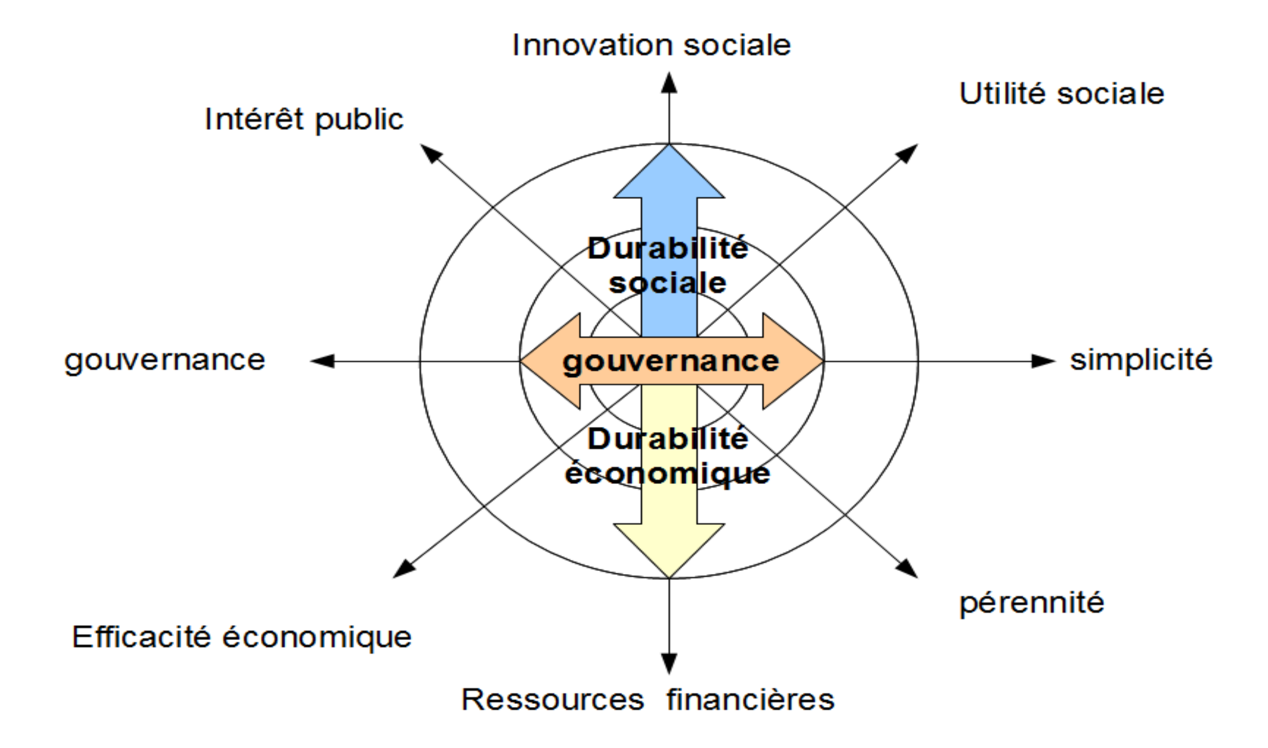
Gouvernance

Les principes de l'économie sociale et solidaire sur la **double appartenance** peuvent guider des nouveaux principes de gouvernance des services à la population. On constate en effet que ce sont, soit les élus et les pouvoirs publics qui décident, soit les chefs d'entreprise, soit des bénévoles associatifs qui en définitive ont le pouvoir de gestion au quotidien des services à la population.

Dans un monde complexe où les intérêts sont partagés et multiples, des modes de gestion plus collégial entre des responsables territoriaux, des bénévoles, des volontaires, des salariés et surtout des usagers, sont certainement nécessaires, même si compliqués à mettre en œuvre. Ces modes de gestion en partenariat sont expérimentés au sein des centres sociaux à la demande des CAF pour associer les usagers et les salariés aux décisions des conseils d'administration sur les plans de développement à 3 ans. La mise en œuvre de SCIC qui associe des pouvoirs publics, des salariés, et des usagers aux bénévoles va dans le même sens pour des structures d'utilité collective.

L'organisation d'une représentation territoriale des usagers et des bénéficiaires des services quelles que soient les modalités financières, est de toute manière utile au niveau de l' »**évaluation qualité »,** pour donner au maître d'ouvrage public les moyens de contrôler et de faire évoluer le service rendu.

Ce schéma de synthèse suggère une évaluation des différentes modalités de partenariat en fonction des critères du développement durable appliqués aux services. Il peut constituer un aide mémoire pour diriger une réflexion lors du choix ou du renouvellement d'un contrat de délégation de service.



Perspectives et propositions

Information et formation juridique

Les réformes territoriales et les administrations publiques, l'évolution des réglementations européennes complexifient un paysage déjà complexe à appréhender par les responsables locaux tant des collectivités que des responsables de services. Outre un effort de simplification qui reste nécessaire, un effort de **vulgarisation, d'information et de formation** des responsables territoriaux d'une part, et des responsables de l'économie sociale et solidaires d'autre part, paraît nécessaire sur les différents modes de gestion et sur les bonnes pratiques.

Promotion des CPO

Par ailleurs, la promotion des **Contrats Pluri-annuels d'Objectifs (CPO**) entre les collectivités et les associations est de nature à stabiliser les partenariats et à dédramatiser les fantasmes sur les obligations imposées par l'UE. Le suivi des premiers CPO et leurs évaluations devrait permettre une sensibilisation plus large de l'ensemble des partenaires.

Expérimentation des SCIC et des SPL

La promotion des nouvelles formes de partenariats publics-privés à travers des SCIC notamment, s'avère importante pour tendre vers des modes de gouvernance plus durables et compatibles avec le développement durable.

Clarification des concepts, des valeurs et des critères

D'une manière plus générale, une clarification des notions de service public et des valeurs d'utilité sociale permettrait de mettre en place des cahiers des charges, des conventions et des dispositifs d'évaluation qui s'intéressent à la qualité du service autant qu'au coût de celui-ci. La gestion pluri-annuelle doit permettre de garantir des investissements dans le temps de l'ensemble des partenaires et doit de ce point de vue être favorisée.

Ressources

Sur les modes de gestion des services public locaux

- Les modes de gestion des services publics locaux : fiches pédagogiques – Mairie Conseils- septembre 2011- 39 pages
  Ce document présente, sous la forme de fiches pédagogiques, le cadre juridique général et les principaux modes de gestion, directe et indirecte, des services publics locaux, tels que : la régie, la délégation de service public, le contrat de partenariat et la SEML.
- Tableau comparatif des système juridiques français de partenariat
  Délégation de service public ; Contrat de partenariat ; BEA des collectivités territoriales ;BEA police – justice – gendarmerie – armée ; BEA – hospitalier ; Convention de bail avec Option d'Achat liée à une Autorisation d'Occupation Temporaire

Quelques définitions

- Marchés publics
  Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services au sens de la présente directive.

- procédure restreinte
  Une procédure est restreinte lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice invite un certain nombre de candidats choisis sur la base de critères objectifs et non discriminatoires à participer à la procédure.

- procédure négociée

  Une procédure négociée est une procédure par laquelle la personne publique choisit le titulaire du marché après consultation de candidats et négociation des conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux.
  Les marchés négociés sont passés avec ou sans publicité préalable permettant la présentation d'offres concurrentes. En l'absence de publicité préalable, ils sont passés soit après mise en concurrence, soit sans mise en concurrence.

- procédure de dialogue compétitif

  La procédure de dialogue compétitif est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre.
  Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, c'est-à-dire lorsque l'une au moins des conditions suivantes est remplie :
  1° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ;
  2° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

- accord-cadre,

  Les accords-cadres sont les contrats conclus entre un des pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 [du CMP 2006] et des opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.

- DSP (Délégation de Service Public),

  La délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.»

- affermage

  L'affermage est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Le concédé, appelé fermier, reverse à la personne publique une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

- concession de services :

  La «concession de services» est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix.

- concession de travaux publics

  La concession de travaux publics est le contrat qui charge un particulier, ou une société, d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.

  La concession de services est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché de services à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix.

- ***BEA*** (Bail Emphytéotique Administratif),

  Le bail emphytéotique administratif, réservé aux seules collectivités territoriales et aux établissements publics de santé permet à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain.

- PPP (Partenariats Public Privé),

  Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

- Quasi-régie

  marché public, délégation de service public ou concession d'aménagement , conclus, sans mise en concurrence, par une autorité adjudicatrice avec un prestataire qui réalise pour elle l'essentiel de ses activités, et sur lequel elle assure un contrôle de même nature que sur ses propres services.

- régie intéressée

  La régie intéressée est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public contre une

rémunération fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages construits par la personne publique mais il n'en assume pas les risques.

La régie intéressée se distingue de l'affermage et de la concession par la manière dont le régisseur est rémunéré.

- subvention

  Les contrats que l'administration signe fréquemment avec différents partenaires, notamment des associations, ne sont pas obligatoirement des marchés publics. C'est le fait de répondre à un besoin exprimé par l'administration qui permet de différencier les marchés publics des conventions qui accompagnent, par exemple, certaines décisions d'octroi de subventions.

  Le marché public se différencie de la subvention qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition.

Sur la réglementation européenne sur les services et les aides d'état

- L'influence du droit communautaire des aides d'État sur le financements des services sociaux par les collectivités territoriales – Rapport du Sénat, juin 2011

  Crèches, formation professionnelle, aide à domicile, insertion... tous ces services, lorsqu'ils sont rendus par des associations, peuvent-ils être financés par des subventions publiques ou doivent-ils faire l'objet d'une commande publique ?
  Le rapport d'information du Sénat "dénonce l'opacité juridique du sujet". Pour ses auteurs, « aucune collectivité ne peut respecter à la fois les obligations posées par le droit français et le droit européen », contradictoires sur certains points, et ne portant pas exactement sur les mêmes activités de service. En tout état de cause, "la réglementation européenne n'impose pas, en soi, le recours à la procédure de passation de marchés publics".
  Afin de sortir de ces différentes impasses et préserver la conception française du service public, le rapport fait donc état de plusieurs propositions:
  - élaborer et adopter une directive-cadre visant à clarifier le droit actuel relatif aux aides d'État; envisager la création d'un nouveau type de contrat public en droit français adapté aux services sociaux;
  - exclure certains services sociaux français (logement, aide à l'enfance, aide aux familles, aide aux personnes dans le besoin) en tant que services sociaux d'intérêt général bénéficiant d'un mandatement en droit national;
  - clarifier la notion de mandatement; demander l'établissement d'un rapport d'information élaboré au niveau local pour recenser les services sociaux dont le financement est menacé et proposer des solutions pour en pérenniser le financement;
  - développer l'information des collectivités territoriales sur le droit des aides d'État applicables aux services sociaux,
  - former les fonctionnaires territoriaux au droit européen et à la réglementation des subventions.

- Réforme du paquet Monti-Kroes

  La Commission européenne a publié le 16 septembre 2011 son projet de réforme du paquet Monti-Kroes (PMK) et l'a soumis à consultation. Les nouveaux textes devront entrer en vigueur au 1er janvier 2012.Ce nouveau paquet est composé de quatre textes :

  - Une communication qui définit les différents concepts du paquet Altmark.
  - Un règlement de minimis qui précise quelles compensations ne constituent pas des aides d'Etat.
  - Une décision qui explicite les conditions requises pour qu'une compensation de service public soit considérée comme une aide d'État compatible avec les règles de concurrence et exemptée de notification.
  *- **Un encadrement des aides** d'État qui détermine les conditions requises pour qu'une compensation de service public soit considérée comme une aide d'État compatible avec les règles de concurrence.*

- Clarification des concepts de la législation relative aux compensations d'obligations de service public

  Dans sa communication du 16/09/11 sur les règles de l'Union en matière d'aides d'Etat octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, la Commission européenne a décidé de mieux définir différents concepts applicables

- Les aides d'État et la réglementation communautaire : un guide pratique
- Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive services - Communautés européennes, 2007

Sur l'économie sociale et solidaire

- L'économie sociale c'est quoi ? - Réseau des facteurs de sens, 1999

  L'objectif est de rendre visible et accessible les pratiques, contributions spécifiques et réflexions d'acteurs qui,

dans la lignée des "utopistes de 1848", tentent d'inventer les nouveaux équilibres de nos territoires et de nos espaces de vie

- Société à but non lucratif et coopérative de travailleur – OPALE, Culture et proximité
  Les différents articles proposent, à partir de l'analyse d'expériences européennes dans le domaine de la culture, une réflexion sur un nouveau statut de société à but non lucratif

- Atlas de l'économie sociale et solidaire – CNCRES, 2010
  Avec ses 2,3 millions de salariés dans 215 000 établissements, l'ESS est un véritable moteur pour l'emploi ! Réalisée par l'Observatoire National de l'ESS, cette nouvelle édition du Panorama apporte un éclairage synthétique sur les spécificités et les évolutions d'un ensemble socio-économique qui représente près de 10 % de l'emploi français.

- Réseau des territoires pour l' économie sociale et solidaire RTES
  Le Réseau des Territoires de l'Économie Solidaire se propose d'être le lieu de rencontre des collectivités locales

- *Synthèse des Cahiers d'espérance* 2011
  Le Labo de l'économie sociale et solidaire (ESS) est un Think Tank qui s'est donné comme objectif de faire connaître et reconnaître l'économie sociale et solidaire, d'être un lieu d'échanges, de réflexions et d'actions pour une économie respectueuse de l'homme et de l'environnement.

- Repère Questions européennes N°2. Services sociaux d'intérêt général et utilité sociale
  Ce numéro Repère synthétise l'essentiel des échanges d'une table ronde organisée par l'Avise le 26 juin 2007 sur les risques et opportunités des SIG pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

- Guide de l'économie sociale et solidaire au service du développement des territoires- Collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée-novembre 2011
  Les décideurs publics locaux (collectivités territoriales, établissements publics locaux, administrations déconcentrées ...) sont aujourd'hui confrontés à de multiples conséquences (économiques et sociales, écosystémiques ou institutionnelles -- réforme des collectivités territoriales, impact du droit communautaire européen...) d'enjeux qui prennent naissance souvent loin de leurs territoires. De quelle marge d'autonomie et d'action disposent les décideurs publics pour la mise en œuvre de politiques locales sectorielles les mieux ajustées aux besoins de leurs populations, a fortiori pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement local soutenable (économiquement viable, socialement équitable et écologiquement durable) ? Ce guide apporte des éléments de réponses clairs et pratiques

- Reconnaître et valoriser l'utilité sociale spécifique des entreprises et des organisations de l'ESS Collège Coopératif P.A.M-juillet 2009

  Repères sur le sens et la méthode pour accompagner des démarches d'évaluation de l'utilité sociale

Sur les associations

- Guide pratique de l'association -la ligue de l'enseignement-juin 2011

- Le bénévolat : valorisation comptable – Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative, mars 2011
  Un guide bien fait qui rappelle les règles de la valorisation du bénévolat, expose des cas réels d'associations et donne des outils (tableurs, fiches, notices) pratiques pour valoriser le bénévolat dans une association.

- Mode d'emploi de la convention pluriannuelle d'objectif : pour des relations contractuelles sécurisées et pertinentes entre associations et pouvoirs publics Confédération permanente des coordinations associatives, mars 2011
  Depuis janvier 2010, un nouveau cadre juridique réglemente les subventions des pouvoirs publics aux associations. Il s'agit du nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). Ce petit guide est indispensable pour les associations et les responsables des collectivités

- Partenariat entre associations environnementales et collectivités locales : mode d'emploi – ARPE PACA, juin 2011

  Plaquette 4 volets pour choisir entre subventions et marché public. Idées fausses, « faisceau d'indices » pour faire le bon choix

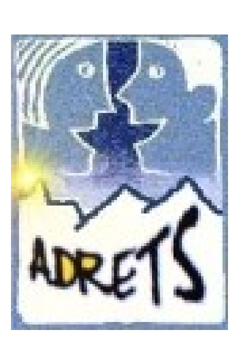
- Commande publique : coopérer entre associations sur les territoires – UNIOPS, mars 2010
  L'uniops déplore le recours croissant à des marchés publics ou des appels à projets pour financer les services sociaux et pointe le risque d'une logique purement gestionnaire, incapable de répondre aux besoins des habitants ou d'innover. Elle enjoint les associations à « jouer le collectif et renouer avec les racines de la vie associative », pour s'adapter à la nouvelle donne sans pour autant se transformer en « auxiliaire supplétif des collectivités publiques ».

EXPÉRIENCES

- Une coopérative d'activité su statut SCIC : Cap'ondaine (Drôme)
- Un partenariat public – privé pour l'accueil de la petite enfance (Essonne)
- Solid'Art Maurienne : l'art, la culture, la solidarité au cœur des projets collectifs (Savoie)
- La SCIC Tart'en'pion à Saint Martin d'Hères : café, jeux, restaurant, épicerie de produits locaux (Isère)
- CAP entreprise : un dispositif d'accompagnement des jeunes entreprises des Hautes-Alpes dans leurs premiers développements
- Co-habitons en Drôme
- Cour de création – Pays des Mauges (Pays de Loire)
- Création d'une boulangerie et de son logement : commune de Piquecos (Midi-Pyrénées)
- Revitalisation de l'offre commerciale en milieu rural (Midi-Pyrénées)
- Défi-deo : Défi comme défibrillateur et déo comme Déodatie (Vosges)

LIENS AVEC LES AUTRES AXES

- **Le diagnostic territorial** doit bien faire apparaître les services qui sont pourvus par des structures de l'économie sociale ou des structures privées. L'analyse de ces services doit mettre en évidence le type de contrats qui les lient aux collectivités ou aux finances publiques et la fragilité de ces contrats.
- Le développement de contrats pluriannuels de services doit être intégré dans un **schéma global de développement** territorial de services.
- La **coordination des acteurs** pour éviter leur mise en concurrence est indispensable à la clarification du rapport collectivités / services privés.
- La **mutualisation des compétences** notamment, des bénévoles, des financements privés et des financements publics fait partie des axes clés de l'invention d'un nouveau modèle de services au public.
- **L'évaluation des politiques** de services doit s'efforcer de prendre en compte les modes de gestion et de partenariat public-privé et leur impacts sur la qualité et la durabilité de l'offre de service.













VADE-MECUM

Innover avec les technologies de l'information et de la communication



Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales

Enjeux

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent répondre à trois enjeux prioritaires aujourd'hui :

- **Réduire les déplacements**, principalement en milieu rural, où la voiture individuelle est la norme, provoquant d'importants problèmes de sécurité et d'environnement.
- **Rapprocher le citoyen des services**, et donc réduire la distance (géographique et humaine) provoquée par le retrait d'un nombre croissant d'opérateurs.
- **Faciliter l'accès à ces services**, pour les personnes ayant des difficultés de mobilité (1er enjeu) ou d'accès aux droits (manque d'information, non-recours – 2ème enjeu). Les TIC permettent un accès en temps réel et à distance à beaucoup de services.

En effet, aujourd'hui les téléprocédures, la visiocommunication, le travail à distance sont rendus possibles pour les territoires les plus éloignés. L'enjeu est de voir comment ces technologies peuvent être mises à disposition des usagers et des habitants des territoires ruraux. (Un réseau des points de contacts en visio-accueil en Ardèche).

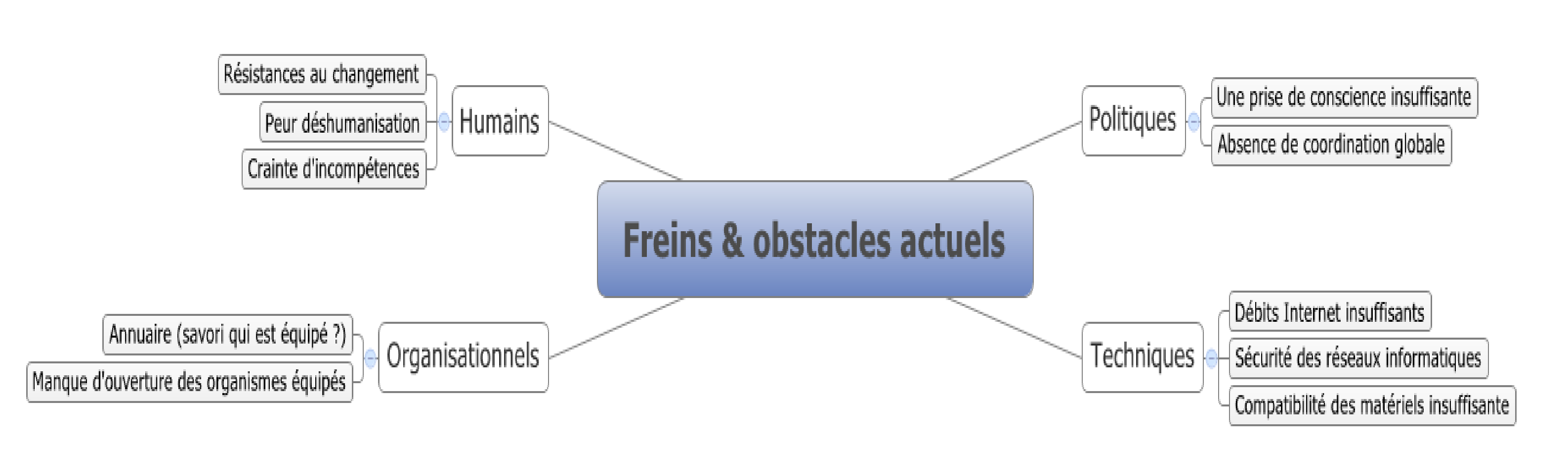
Constat

Brisons un fantasme : Il n'y aura jamais en milieu rural l'ensemble des services présents en zone urbaine. Le déplacement en ville ne permet pas à tous d'accéder à des services de qualité. Les services au public développent des sites Internet et des outils technologiques (plate-formes téléphoniques) pour faire face aux nombreuses demandes du public.

Malgré les efforts de l'État à travers service-public.fr par exemple, ou de certains territoires, on constate que les services sont conçus de manière autonome, par chacun des services, avec l'idée que chaque individu y accède personnellement de chez lui.

Le constat de terrain montre que beaucoup de personnes ne sont pas informées des services en ligne proposés. Ils les considèrent comme des services déshumanisés. Certains ne savent pas utiliser les outils pour y accéder. Ainsi, malgré les possibilités technologiques et les efforts des organismes, on constate une faible pénétration de ces outils dans l'accès aux services pour les populations.

Difficultés repérées



La population n'est pas au courant des services en ligne. Les services obligatoires qui lui sont proposés sont souvent compris comme une régression et comme une déshumanisation du service rendu. L'ordinateur et le répondeur téléphonique deviennent les fautifs et le seul contact froid avec l'usager.

La complexité des procédures et la diversité des intervenants font que chacun développe son propre

service avec les meilleures intentions du monde pour répondre à ses problèmes d'organisation interne. Ces services ne sont pas conçus à partir des demandes du public, mais à partir de logiques organisationnelles, logistiques internes.

→ *Difficultés des acteurs eux-mêmes : animateurs des EPN ne connaissant pas tous les outils à leur disposition, acteurs des services n'étant pas tous à l'aise avec les outils informatiques.*

Pour des raisons d'efficacité, certains services proposent des technologies d'accès à distance qui leur sont propres. La multiplication de ces initiatives parallèles aboutit sur le territoire à une multiplication de dispositifs incompréhensibles par les élus et par les usagers.

L'accès aux TIC est quasi-généralisé dans les villes, mais dans les territoires ruraux de nombreuses zones grises persistent et ne permettent pas d'accéder dans de bonnes conditions à des visio-communications ou à des débits Internet suffisants → difficultés liées au réseau et à l'équipement.

Lien entre l'information générale et les cas particuliers (comment les traiter ?)
Adaptation aux problèmes de « territoires »

PISTES D'ACTIONS

Exemple : Points visio-public dans une communauté de communes en Dordogne

Aider les collectivités locales à s'équiper en télé-services territoriaux

Lieux d'accueil de proximité

Inter opérabilité des matériels

Médiation de proximité

Formation des agents

Mutualiser en réseau

Exemple : Atelier TIC nomade avec des logiciels libres dans le Queyras

Exemple : réseau de points visio-accueil en Ardêche

Objectifs

Moyens / leviers d'action

L'accompagnement et la médiation humaine sont indispensables. Les TIC sont utiles s'ils prolongent et rendent plus efficaces l'accueil et l'accompagnement humain. Ces nouvelles technologies nécessitent également un apprentissage par les usagers.

La **formation des médiateurs** de terrain dans les RSP, les centres sociaux et dans les mairies est

indispensable.
Une **information** sur les TIC et les services en ligne est également nécessaire auprès des **médiateurs** de terrain.

La France est maillée d'Espaces Publics Numériques. Aux côtés des Relais de Services Publics, ils forment des lieux de médiation privilégiés pour accéder aux services publics en ligne. Pour les usagers, l'intérêt est d'accéder à un bouquet de service depuis un lieu unique (l'EPN). Pour les organismes de services publics, l'intérêt est de pouvoir s'appuyer sur des lieux d'accueil de proximité, répondant ainsi à leurs obligation d'équité d'accès de leur service en tout point du territoire. Pour les EPN, l'intérêt est de s'imposer comme un acteur important du territoire sur les questions de médiation vers le numérique, devenir force de proposition et de construction d'une nouvelle forme de **services publics numériques de proximité**.

Trois conditions pour que les EPN investissent ce champs ?

- ✗ Des partenariats forts et une reconnaissance institutionnelle du rôle d'interface entre citoyens et services publics. Les EPN ruraux pourraient notamment se saisir plus largement du label « Relais Services Publics » ;
- ✗ Les médiateurs des EPN doivent être formés au fonctionnement des différents services, via des formations (fournies par les services publics signataire, par le CNFPT etc.) et via l'inscription dans des réseaux d'échanges sur les services publics/au public.
- ✗ Des plans de financement clairs : les EPN autant que les RSP restent largement soumis à leur capacité de « débrouillardise », pour équilibrer leur budget chaque année. Pour pérenniser ces lieux-relais de proximité, un modèle de financement mêlant contribution locales, nationale et des organismes de services doit être véritablement travaillé au niveau national.

La mise en œuvre de **portails territoriaux**, en lien avec les sites nationaux qui permettent de renvoyer sur des sites spécialisés, parait être une piste intéressante pour prendre en compte l'intégralité des spécificités des citoyens et des territoires.
Le développement des **dispositifs de visiocommunication** peut permettre un développement de l'accès à distance humain aux services. Cela nécessite un effort d**'harmonisation des dispositifs** et de lutter contre les incompatibilités des matériels et des logiciels.
Les nouvelles technologies évoluent très vite et les réflexions sur les applications mobiles (smartphones), telles les alertes, peuvent déjà être mises en œuvre (*expériences d'alertes pour le covoiturage dynamique*).

Points de vigilance

La déshumanisation par la machine doit être éviter. Les téléservices ne peuvent qu'accompagner et prolonger le travail de médiation humaine, en aucun cas s'y substituer.
L'accès pour tous nécessite une **couverture des territoires ruraux par les réseaux haut débit,** pour ne pas créer de nouvelles fractures territoriales et sociales.
Une **formation des médiateurs, des agents, des usagers** aux télé-procédures et à la visio-communication (et non seulement à Internet) est indispensable pour éviter un rejet ou de nouvelles exclusions sociales.
La réorganisation interne des services est indissociable de la mise en ligne de télé-services. Les échecs sont moins le fait des technologies que d'une inadaptation des structures à les utiliser.

Perspectives

La mise en œuvre des TIC aux services passe par la **formation et l'équipemen**t de centres d'accès dans les territoires ruraux. Mais aussi par la mise en réseau des acteurs susceptibles d'utiliser ces technologies. Il ne faut pas perdre de vue que la qualité du service rendu et la réponse aux besoins des usagers, restent les objectifs principaux, auquel les TIC peuvent utilement répondre.

Deux exemples :
Expérimentation en télémédecine dans les Hautes-Alpes
Réseau comtois de visio-conférence

Les espaces publics numériques, les associations, les mairies doivent pouvoir être équipés et le personnel formé pour accueillir et accompagner la population. Cela nécessite bien entendu un effort d'équipements

en réseau de l'ensemble des territoires ruraux. Des programmes d'ingénierie organisationnelle doivent accompagner les projets TIC dans les services et donc être financés.

Ressources

- Le livre blanc sur la mise en place de la formation ouverte et à distance en Rhône-Alpes – FORMAVIA, juillet 2008
- Étude de faisabilité d'implantation des bornes visio-guichets – ADRETS, 2008
- Acte du séminaire « rôle et place des télé-services dans les territoires ruraux » - ADRETS, 2008
- Boîte à outils « visio, je franchis le pas » - ADRETS, 2011
- Guide visio-communication et accès aux services – ADRETS, 20
- Livre blanc sur l'e-administration – novembre 2011
- Guide de recommandations techniques pour une solution de visio-conférence : un service de télémédecine pour les réseaux de santé – ONCO Pays de Loire
- Technoconfort : détail des normes de visio-communication

Expériences

- Atelier TIC nomade sous logiciels libres dans le Queyras
- Expérimentation en télémédecine sur le territoire du Dévoluy
- Expérimentation en télémédecine dans les Hautes-Alpes
- Projet ALIAS, réseau des hôpitaux alpin afin de faciliter la télémédecine
- Formation ouverte et à distance des professionnels de santé en hygiène
- LETTI : la télésanté dans les Hautes-Alpes
- L'accompagnement au télé-travail dans le Gers, l'expérience de Soho Solo
- Un réseau des points de contacts en visio-accueil en Ardèche
- Les services publics en communication légère
- Réseau comtois de visio-conférence
- Une formation en multi-point via la visio-communication
- La cyber-base de la Communauté de Communes du Pays de Lourdes
- Les points visio-publics en Midi-Pyrénées
- Les points visio-publics de la Communauté de Communes de Cère Dordogne
- Le télé-centre de la Communauté de Communes du Pays de Murat
- Animation du réseau cyber-base par l'ARDESI (Midi-Pyrénées)

Liens avec les autres axes

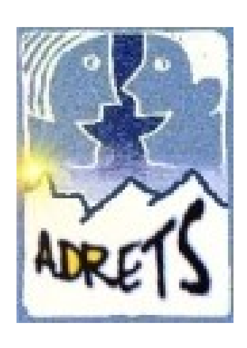
Le diagnostic des services sur le territoire doit mettre en évidence l'état actuel de l'accès à distance, et les pratiques des usagers sur le territoire. Le schéma de développement doit permettre de mailler le territoire de points d'accès en nouvelles technologies accompagnés par du personnel à former.

La coordination des acteurs est indispensable pour permettre la mutualisation des moyens TIC, et d'éviter la **multiplication des technologies non compatibles**.

L'information sur les TIC, les télé-services, doit être organisée au niveau territorial pour que les efforts de mise en ligne et d'accès à distance soient connus et utilisés par les usagers.

La mutualisation des moyens informatiques et des réseaux est bien entendu indispensable pour économiser les ressources publiques.

L'**évaluation globale** des services, de leurs coûts, et des économies réalisées, doit pouvoir intégrer les économies réalisées par les télé-services et les visio rendez-vous dans une évaluation globale de protection de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique.













VADE-MECUM

Évaluer pour adapter les politiques locales de services



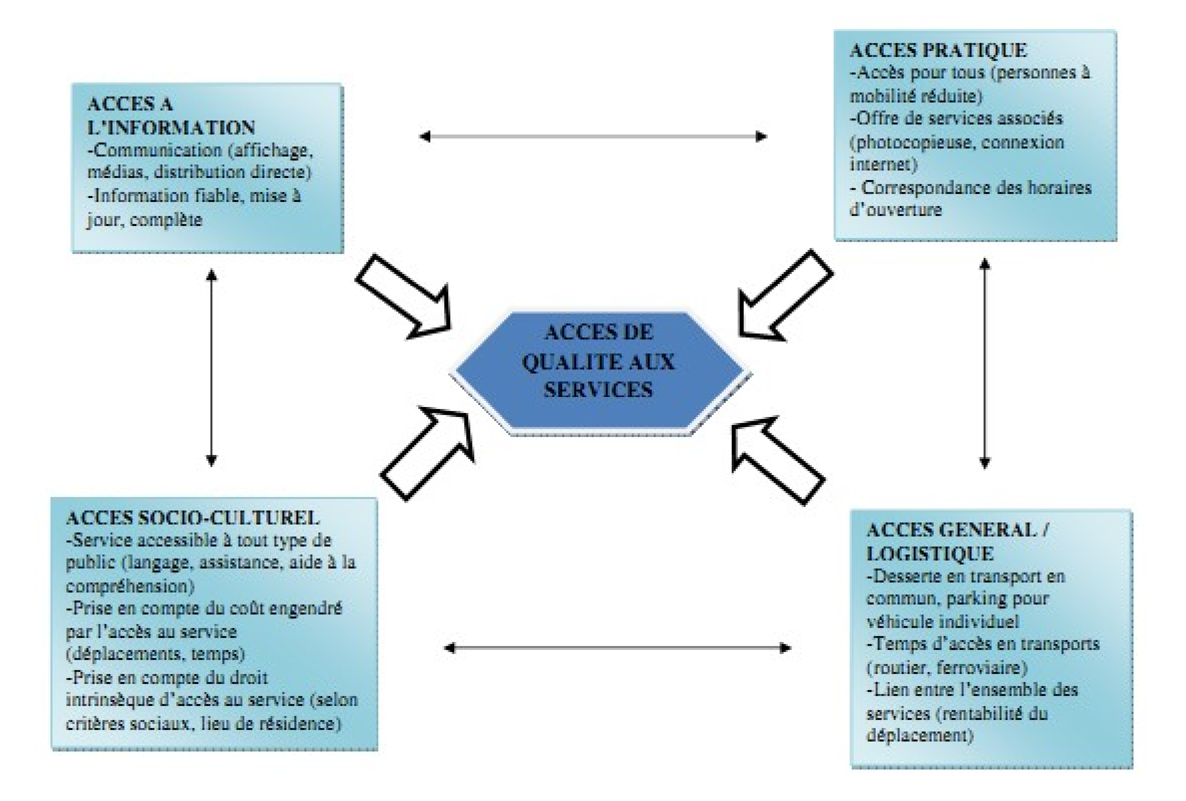
Cofinancé par l'Union Européenne





Fonds européen Agricole pour le Développement Rural : *l'Europe investit dans les zones rurales*

La chaîne de l'accessibilité aux services



Enjeux

Il ne suffit pas de disposer de services pour que l'accueil des populations dans les territoires ruraux soit bien assuré. La demande des citoyens et de leurs représentants dans les territoires, est d'avoir une **offre globale et cohérente de services de qualité**. La qualité s'entend pour l'habitant, pour les agents des services et pour les institutions. La qualité globale comprend les aspects économiques, environnementaux et sociaux, incluant les questions de satisfaction des usagers et leur perception de l'efficacité.

S'assurer d'une bonne accessibilité à des services de qualité s'inscrit dans les démarches de développement durable des territoires. En effet, la durabilité sociale, environnementale et économique demande une adaptation permanente des projets et actions menés.

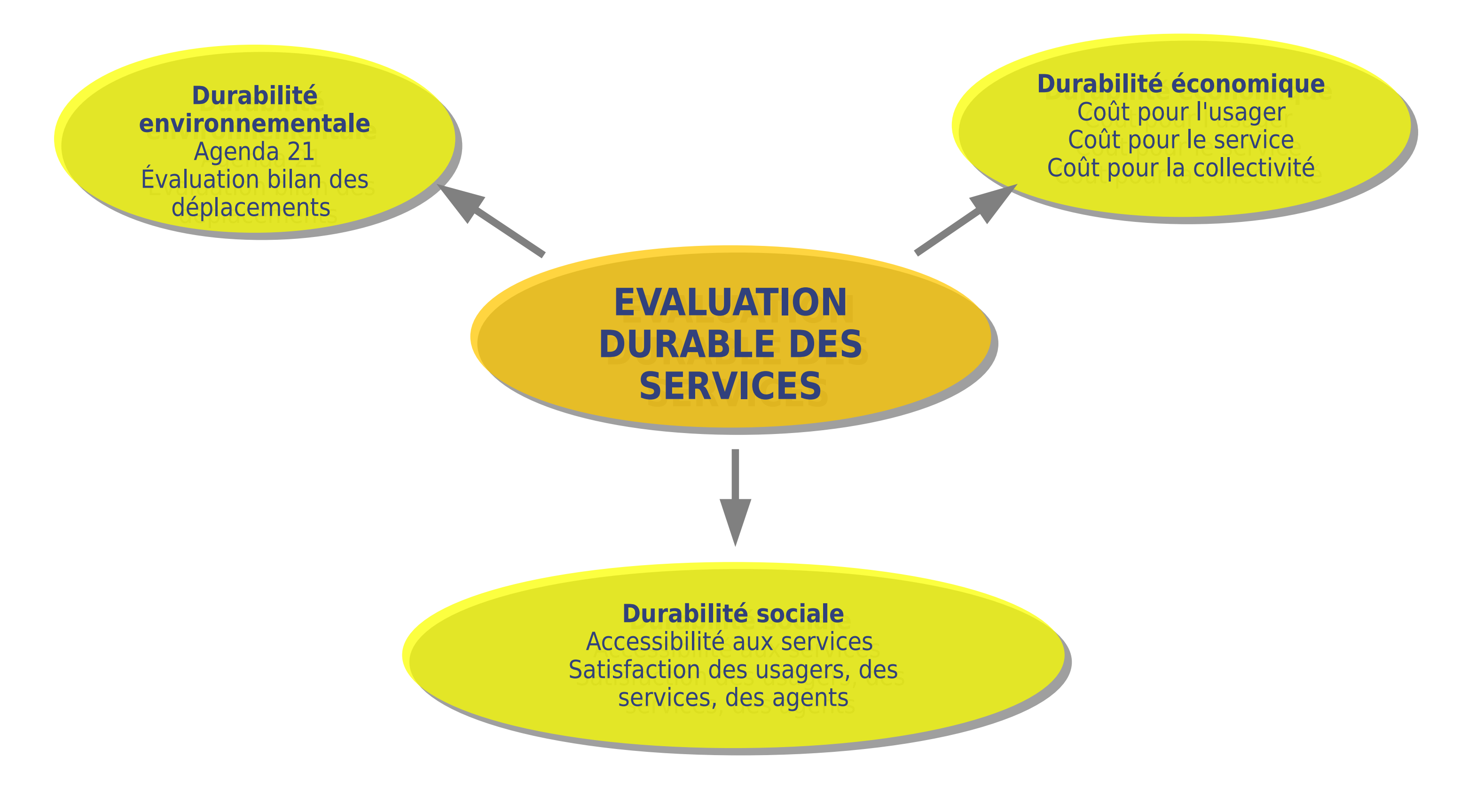
Constat

- ✗ Les Français sont le plus souvent satisfaits, à plus de 80 %, des services qui leur sont proposés. Ils expriment par contre des inquiétudes quant à leur évolution (lien vers les sondages BVA, baromètre des services publics).
- ✗ Il existe encore peu de « démarche qualité » dans les services publics ou au public. Les services publics marchands ont mis en place des procédures internes de qualité ou de certification, ainsi que d'autres grands services publics (les normes AFNOR sur l'accessibilité, les normes AFNOR sur les services). L'État a développé la "charte Marianne" pour suivre la qualité de l'accueil dans ses services. (la Charte Marianne).
- ✗ L'usager n'est pas pris en compte dans sa globalité en ce qui concerne la satisfaction du service. Les études évaluatives existantes traitent de la qualité du service sous un seul angle (participation, satisfaction...), alors que la chaîne de l'accessibilité illustre bien que c'est un ensemble de maillons bien articulés entre eux qui font un service de qualité.
- ✗ Les contraintes budgétaires pèsent sur de nombreux services, qui tentent de "rationaliser" et

mutualiser leur organisation en se concentrant en ville et sur leur "cœur de métier", en tachant d'améliorer la productivité des services. Cela se traduit parfois par des tensions chez les agents et par des insatisfactions ou des exclusions de certaines populations.

- Des travaux comme ceux de l'ODENORE mettent en évidence que de nombreux publics n'ont plus recours aux services et n'accèdent plus à leurs droits.

Si la plupart des enquêtes montrent que les usagers sont le plus souvent satisfaits des services qu'ils utilisent, elles montrent aussi que ce qui compte ce sont les questions d'accessibilité et de lisibilité. C'est la réponse globale à leurs besoins qui doit être mesurée et non uniquement la satisfaction services par services. Pour les agents, ce sont les conditions de travail et de pression qui posent question. Pour les élus locaux, ce sont souvent les risques de transfert de charges vers les collectivités locales qui préoccupent. Les questions d'environnement liées à la mobilité toujours accrue des usagers constituent une préoccupation de plus en plus prégnante dans les démarches de développement durable (Agendas 21 locaux, les travaux de l'INSEE sur les bassins d'accessibilité, LOADDT, étude sur le territoire pertinent pour l'organisation des services).



Difficultés repérées

- Les organismes de services sont pour certains organisés verticalement et de manière extrêmement cloisonnés. Les directives en matière de qualité, quand elles existent, prennent en compte la productivité et l'accueil, mais beaucoup plus rarement l'accessibilité et la satisfaction des usagers et des agents. Le faible poids démographique des ruraux ne permet pas une mesure du degré de satisfaction des même lorsque des outils d'évaluation existent. De plus, les outils de mesures ne prennent pas en compte les exclus des dispositifs. (les approches statistiques : densité de services).
- A l'autre bout de la chaîne, on trouve une multitude d'organisations de proximité, à taille humaine, mais très fragiles et ne disposant pas des moyens d'évaluation et de management de la qualité des très grandes institutions.

- On constate que des économies réalisées par certains services correspondent en fait à des transferts de charges vers d'autres organismes, souvent les collectivités locales ou les

associations gestionnaires en bout de ligne. Comme il n'y a pas de comptabilité consolidée globale, la logique gestionnaire interne de chaque service cloisonné peut aboutir à des surcoûts ou des baisses de qualité au niveau global (exemple : accueil fait en RSP/accueil non fait par les services publics; coût de l'accueil en RSP).

- ✗ L'habitant est rarement pris en compte dans sa globalité en ce qui concerne la satisfaction de ses besoins. La globalité et la cohérence de l'offre de services sur le territoire ne relèvent de la responsabilité de personne en particulier, et ne sont donc la plupart du temps jamais analysées, sauf, pour les territoires qui initient un diagnostic territorial. Dans ce cas, il leur est difficile d'obtenir la collaboration des grands services publics qui ne communiquent pas leur données internes (expérimentation «+ de services »).

À coté des éléments classiques de mesure de la qualité, au travers de la mesure de la satisfaction, de la productivité et des coûts, il existe des coûts (ou bénéfices) induits, sociaux ou environnementaux qui ne sont perçus qu'au niveau des conséquences, et non des causes (réchauffement climatique, lien social et bien-être, développement économique et de l'emploi...). Ces impacts indirects qui concernent la société ne sont pas comptabilisés dans les comptes internes des différents services (Études/agenda 21, sur les transports et la trop grande utilisation des voitures, mais sans évoquer les causes de ces déplacements; absence d'enquêtes ménages / déplacements en zones rurales).

Pistes d'actions

Les acteurs locaux peuvent s'appuyer sur de nombreux outils méthodologiques d'évaluation (la Charte de l'évaluation, le petit furet de l'évaluation, penser et préparer un projet d'évaluation territorial).

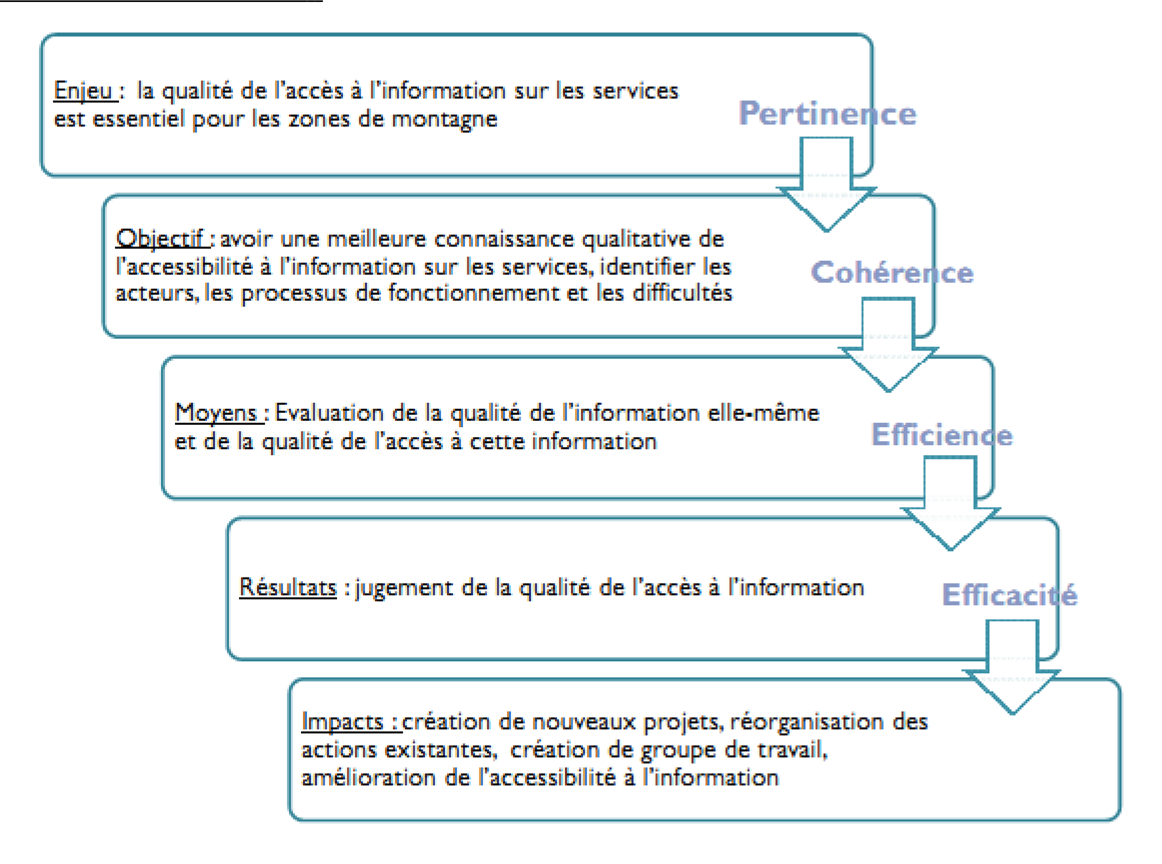
- ✗ Des méthodes d'évaluation de la qualité des services, des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers, des agents, des méthodes de mesure de la qualité de l'accueil, des méthodes de management de la productivité dans les services, des outils de certification existent dans certains services et sur certains territoires.

L'évaluation de l'utilité sociale, l'évaluation des impacts environnementaux, la mesure du non recours, la mesure du coût de la non qualité... sont des travaux plus récents, disponibles pour les acteurs locaux des services.

- ✗ La gouvernance : démarche participative, citoyen associé et gouvernance politique territoriale de l'évaluation pour analyse et préconisation. Les travaux avec les médiateurs de la République (La HALDE), ...

- ✗ L'évaluation de l'accessibilité peut s'appuyer sur des outils techniques en cours d'expérimentation, mais aussi sur des enquêtes de terrains participatives plus qualitatives (Cf. accessibilité page...).

Évaluer l'accès à l'information :



Points de vigilance

- L'évaluation est un outil au service du diagnostic et du schéma de développement.
- L'évaluation n'est pas le contrôle. L'évaluation ne doit pas non plus être simplement l'alibi de justification de ce qui est fait.
- L'évaluation est un processus d'amélioration continu et collectif, ce qui implique d'avoir une gouvernance. C'est un état d'esprit et un dispositif évolutif, non un système rigide immuable venant d'en haut.
- L'évaluation demande la participation des intéressés et en même temps, la prise de recul d'un regard extérieur.
- L'évaluation et les « démarches qualité » demandent de la méthode et nécessitent que les protagonistes soient formés à ces outils. L'évaluation ne s'improvise pas.
- Ne pas vouloir tout mesurer, ne pas faire des usines à gaz. Mesurer ce qui est nécessaire pour mener une politique d'amélioration.
- Attention toutefois à ne pas reproduire les cloisonnements des organisations pour prendre en compte les besoins transversaux des populations.

Perspectives

- Un partenariat avec les grands services publics bien outillés serait souhaitable pour aller plus loin collectivement : le dispositif « + de services » pourrait être une occasion.

- L'expérimentation d'une évaluation globale participative et territoriale portant sur les services à la population d'une manière transversale. Ces expérimentations se feraient en partenariat étroit avec des territoires et des universités. Elles permettraient de croiser toutes les approches qui restent sectorielles ou ponctuelles, cela dans le but de prendre en compte notamment des enjeux écologiques, sociaux et économiques dans une même démarche (et non en parallèle).

- ✗ La création de Comités territoriaux inter-services : en se basant sur les fondements des comités de ligne dans le domaine des transports ferroviaires. Des organismes existent nationalement par grande branche de services, mais il n'existe pas de déclinaison locale, à l'échelle d'un territoire vécu.

Ressources

Satisfaction des usagers :

- Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
- Fascicule « piloter la qualité »
- Guide « s'engager sur la qualité du service »
- Guide de l'écoute des bénéficiaires

Évaluation :

- Évaluation des politiques publiques
- Société Française de l'Évaluation
- France Qualité Publique
- Le Blog de France Qualité Publique

Évaluation des logements :

- Guide d'évaluation d'un logement décent

Évaluation de l'accueil pour la petite enfance :

- Charte de qualité pour l'accueil des jeunes enfants et la place de leurs parents
- Guide « accueillir un enfant »

Évaluation développement durable :

- Le développement durable en bref, 16 indicateurs clés pour mesurer le progrès
- Dispositif d'évaluation en utilité sociale en environnement
- Évaluer la performance, le bien être et la soutenabilité

Évaluation de l'utilité sociale :

- Comment évaluer son utilité sociale ?
- Livret méthodologique pour évaluer son utilité sociale
- Guide de l'évaluation de l'utilité sociale et de la médiation sociale

Expériences

Pas d'expériences recensées à ce jour sur des évaluations globales participatives et territoriales portant sur les services à la population d'une manière transversale.

Liens avec les autres axes

Tous les autres axes peuvent faire l'objet d'une évaluation et apporter des informations au processus d'évaluation global.